

Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios



A solution to the paradox of federal contributions for municipalities

Arellanes Ramírez, Abraham

 **Abraham Arellanes Ramírez**
abraham_ar@hotmail.com
Red de Esfuerzos para el Desarrollo Social Local,
A.C., Mexico

Analéctica
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 0, núm. 0, 2013
revista@analectica.org

Recepción: 22 Mayo 2013
Aprobación: 29 Julio 2013

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511034014/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3823402>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen: Tesis ganadora del Primer Lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2013 del Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso de la Unión. Esta investigación parte de la premisa de que los burócratas encargados de la implementación de recursos en el ámbito local actuarán racionalmente al procurar maximizar su presupuesto cuando intencionalmente no se eliminan del todo las carencias cuya existencia garantiza mayor asignación de recursos, en ausencia de incentivos adecuados o controles directos. Actualmente operan ante la falla que propicia la fórmula de asignación que es exclusivamente proporcional al margen de rezago, la cual contiene incentivos para que éste se preserve como estrategia de maximización presupuestal ya que penaliza el abatimiento del rezago de bienestar. Por lo tanto, se requiere de la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula para dejar de penalizar la obtención de logros y para evitar comportamientos perniciosos. Una vía posible para solucionar dicho problema sería la incorporación de incentivos fiscales que apremien el desempeño por medio de la incorporación de los logros de bienestar como parte de los componentes de la fórmula de asignación. Así, la atención a las carencias u obtención de logros se transforma en “un bien”, en vez de “un mal” como sucede cuando se recorta el presupuesto ante el buen desempeño del gobierno local.

Palabras clave: ramo 33, descentralización, aportaciones federales.

Abstract: Thesis winning the First Place of the National Public Finance Award 2013 of the Center for Public Finance Studies of the Congress of the Union. This research starts from the premise that the bureaucrats in charge of the implementation of resources at the local level will act rationally when trying to maximize their budget when the deficiencies whose existence guarantees greater allocation of resources are not intentionally eliminated, in the absence of adequate incentives or direct controls. Currently, they operate in the face of the failure caused by the allocation formula that is exclusively proportional to the lag margin, which contains incentives for it to be preserved as a budget maximization strategy since it penalizes the reduction of the welfare lag. Therefore, the alignment of incentives is required from the design of the formula to stop penalizing achievement and to avoid harmful behaviors. One possible way to solve this problem would be the incorporation of fiscal incentives that enhance performance through the incorporation of welfare achievements as part of the components of the allocation formula. Thus, attention to

deficiencies or achievement is transformed into "a good", instead of "a bad" as happens when the budget is cut due to the good performance of the local government.

Keywords: branch 33, decentralization, federal contributions.

El Ramo 33 pretende mitigar los desbalances que son producto de la descentralización ante una situación de ingresos fiscales altamente centralizados, redistribuyendo recursos entre las regiones y municipios. Aunque el objetivo central de la descentralización es la aprobación para que los gobiernos sub nacionales ejerzan libremente su discreción. En el caso de México, este objetivo es difícil de realizar debido a que por un lado, no existe suficiente generación de ingresos propios (descentralización fiscal) como consecuencia de la cesión de los estados que resultó en una limitación de facultades (Cabrero y Carrera, 2007). Por el otro, las pocas facultades que se les confiere (en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) no son puestas en práctica en su totalidad [1] (CEFP, 2013).

Con respecto a las Aportaciones para los municipios, se han hecho algunas críticas a este sistema [2]. Esta investigación se une a la crítica referente a la distribución del recurso por carencias ya que se ocasiona una perversión del criterio compensatorio (Arellano, 1994; Hernández, 1998) [3]. A pesar de las observaciones, no existe evidencia de estudios previos que analicen la progresividad del Ramo 33 y las características de desempeño a nivel municipal con el fin de encontrar una solución al problema de esta asignación, que sugieran se incorporen logros de bienestar. Como retroalimentación al cumplimiento de la descentralización, resulta deseable analizar si la fórmula de asignación vigente es pertinente para la atención de la pobreza (Levy, 1994) y la desigualdad (Rawls, 1971).

Esta investigación parte de la premisa de que los burócratas encargados de la implementación de recursos en el ámbito local actuarán racionalmente al procurar maximizar su presupuesto cuando intencionalmente no se eliminan del todo las carencias cuya existencia garantiza mayor asignación de recursos, en ausencia de incentivos adecuados o controles directos (Tullock, 1975) [4]. Actualmente operan ante la falla que propicia la fórmula de asignación que es exclusivamente proporcional al margen de rezago, la cual contiene incentivos para que éste se preserve como estrategia de maximización presupuestal ya que penaliza el abatimiento del rezago de bienestar. Por lo tanto, se requiere de la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula para dejar de penalizar la obtención de logros y para evitar comportamientos perniciosos (Bergstrom y Goodman, 1973) [5]. Una vía posible para solucionar dicho problema sería la incorporación de incentivos fiscales que apremien el desempeño por medio de la incorporación de los logros de bienestar como parte de los componentes de la fórmula de asignación. Así, la atención a las carencias u obtención de logros se transforma en "un bien", en vez de "un mal" como sucede cuando se recorta el presupuesto ante el buen desempeño del gobierno local [6].

La pregunta de investigación que surge consiste en indagar ¿cuál sería la asignación equivalente al nivel actual de progresividad que concilia premios al desempeño para que no se penalice con recortes presupuestales a los gobiernos

sub nacionales que obtienen logros?[7] Implícitamente en la pregunta, las hipótesis que aquí se plantean son las siguientes:

H1. Los rendimientos de la obtención de logros son decrecientes dado que los gobiernos sub nacionales con más carencias tienen el potencial de incrementar su bienestar en mayor proporción que los más desarrollados [8];

H2. De cumplirse la primera hipótesis, entonces se puede hacer una asignación por logros y carencias, con el mismo nivel de progresividad actual, que despenaliza el abatimiento al rezago, y

H3. Por lo tanto, los incentivos en los tres órdenes de gobierno se alinearían para utilizar los recursos del Ramo 33 bajo una inducción indirecta del presupuesto basado en resultados y se potencializa su impacto. Así, al atenderse las necesidades de servicios públicos básicos de la población que más lo requiere, se reduce la brecha de desigualdad a la vez que se prospera en el nivel de bienestar nacional [9].

Para dar respuesta a la pregunta planteada, se utilizará el método de análisis de datos tipo panel. Se elige este método porque permite identificar tendencias, variaciones o comportamientos en el tiempo. En este caso se estudia el desempeño de bienestar con respecto a la asignación de dicho gasto público para el lapso de 2000 a 2005 [10]. Se pretende conciliar que quienes reciben mayor proporción de recursos son los más rezagados y además los que tienen mayor potencial de progreso. Es decir que a diferencia de los otros fondos del Ramo 33, los fondos municipales (FORTAMUN y FAISM) son los únicos que en el régimen actual tienen alta correlación con el rezago de bienestar. Además que el avance, aunque con rendimientos decrecientes, se presenta a pesar de que no existen candados de monitoreo para que los recursos incidan en la reducción de carencias ante el incentivo perverso de la asignación actual [11]. Lo anterior implica que simplemente con una mejor incidencia del gasto se potenciaría significativamente la reducción de la brecha de desigualdad de bienestar entre y al interior los municipios y por ende de las entidades federativas (Martínez Andrade, 2011).

Esto último se corrige mediante la alineación de incentivos generados por la fórmula que contiene una mezcla óptima de los porcentajes de carencias y de logros que evitan la penalización. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que desde el diseño realmente es posible generar un mayor impacto de estos fondos retribuyendo el abatimiento del rezago, en vez de penalizarlo, sin sacrificar su nivel de progresividad. Esta aseveración se sustenta con un análisis de progresividad a través del Coeficiente de Concentración (Gini) [12], tomando como referencia del desarrollo municipal a su correspondiente Índice de Desarrollo Humano (IDH).

A más de trece años del diseño de la fórmula de asignación, es preciso fomentar un debate que permita alcanzar el espíritu compensatorio para la implementación de los fondos del Ramo 33. Los fondos que se destinan directamente a los municipios inevitablemente penalizan y desincentivan la obtención de logros al asignarse inercialmente contemplando únicamente factores de carencias. Los criterios poblacionales resultan en un menor grado de compensación con respecto al nivel de bienestar debido a la correlación entre mayor urbanización o densidad poblacional y mayor IDH. En el mediano plazo, el sub óptimo valor público se ve reflejado en la falta de oportunidades debido a la divergencia en

el desarrollo de las capacidades así como en el alto nivel de desigualdad social que caracterizan al país y contradice la razón de ser del federalismo y de la descentralización (Aguilar, 2008).

Para ilustrar la situación de penalización, se presentan dos municipios aunque ficticios, idénticos en población y rezago: Virtuosotlán y Racionalcingo. El comportamiento en sus administraciones ejemplifica la dinámica perversa que se genera con la asignación actual. En el tiempo inicial (t_0) ambos municipios obtienen la misma cantidad de recursos municipales del Ramo 33, por la igualdad de las circunstancias mencionadas. Sin embargo, Virtuosotlán cuenta con una administración a la cual realmente le importa atender las carencias de las comunidades mayormente marginadas por medio del óptimo empleo de los recursos en agua potable, alcantarillado, drenaje, energía eléctrica, etc. (Sen, 1973; Sen, 1985; Sen, 1992; North, 1971) Mientras tanto, el alcalde de Racionalcingo estratégicamente utiliza los respectivos recursos en otras “prioridades” como vehículos de lujo, salones o auditorios y en la pavimentación y el alumbrado “público” frente a sus propiedades. Para la siguiente asignación (t_1) el monto de los recursos indudablemente será diferente para estos municipios ya que las condiciones de rezago se redujeron en Virtuosotlán mientras que en Racionalcingo se agravaron. Con la fórmula actual, el mejoramiento de las condiciones de bienestar hace que el presupuesto de Virtuosotlán se reduzca con respecto al de Racionalcingo, el cual se beneficiará por no abatir el rezago de la población.

Al considerar la característica compensatoria del Ramo 33 es viable tomar en cuenta principios de justicia en la obtención del bienestar, la cual en la búsqueda de la igualdad de condiciones tendría que ser aquella que considera prioritario el bienestar del individuo que se encuentra en la peor situación [13]. En el mismo sentido, bajo la idea de la concavidad o de rendimientos marginales decrecientes en el bienestar, se puede visualizar el empleo de dicho índice (IDH) como una medida de impacto del empleo ético [14] de los recursos del Ramo 33. A manera de inducción de un objetivo común, sería deseable el que se asigne una porción de este último con base en incrementos porcentuales (logros) del índice. Sin embargo, a pesar de que se pudiera pensar en una asignación progresiva basada únicamente en logros de bienestar ya que los municipios con menor IDH tienen mayor crecimiento porcentual, ambas asignaciones (exclusivas por carencias o por logros) generan incentivos perversos (Broadway, 2004). Mientras la primera fomenta el que se desatendan las carencias, la última motiva un fingimiento de la reducción de las mismas de no contemplarse los incentivos adecuados o una combinación de ambas que mitigue la situación no deseable. Por tal razón, en este trabajo se pretende lograr dicha combinación (Latapí y Ulloa, 2000).

Con base en la información disponible y los resultados de logros de bienestar obtenidos para el periodo de estudio, la fórmula que compensa el rezago, retribuye los logros y que equivale al nivel de progresividad actual se compone de la siguiente manera:

$$0.852 (1 - IDH_{00}) + 0.148 (\% \Delta IDH_{00-05})$$

Fórmula

Elaboración propia.

Esta fórmula equivale a una mezcla única de 85.2% de la asignación por carencias (la cual es muy similar a la asignación actual) complementándola con un 14.8% de la contribución al incremento porcentual de logros de bienestar que se obtuvieron de 2000 a 2005.

Referencias

- Aguilar, Genaro (2008), *Métodos Econométricos para el Cálculo de la Capacidad Tributaria de Estados y Municipios de México*, Documento de Trabajo, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A. C., México.
- Arellano, Rogelio (1994), *Federalismo Fiscal: Retos y Propuestas*. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México.
- Bergstrom, T. C. y Goodman, R. P. (1973), "Private Demands for Public Goods", *American Economic Review*, junio 1973, Vol. 63, pp. 280-296.
- Boadway, R. (2004). "The theory and practice of equalization", *CESifo Economic Studies*, 50(1), 211-254.
- Cabrero, Enrique y Carrera, Ady (2007), *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones. Serie Para entender, México.
- CEFP, (2013) "El Gasto Federal Descentralizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2008" en *Temas Relevantes sobre Finanzas Públicas 2007-2008*, [en línea], [fecha de consulta: 28 Abril 2013]. Disponible en:
- Hernández, Fausto (1998), "Fiscal Federalism in Mexico: How Are We Doing?", *Memorias del II Congreso Internacional de Finanzas Públicas*, Revista de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (número especial).
- Latapí, Pablo y Ulloa, Manuel (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México," En F. Vélez, ed., *Causas y políticas para combatir la pobreza en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Andrade, Juan Carlos (2011) "La importancia de las capacidades administrativas y su impacto en las condiciones de pobreza y desigualdad". Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. CIDE.
- North, Douglass (1991), "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1973), (Expanded edition 1997.) *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1985), "Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures, 1984", *Journal of Philosophy*, Vol. 82, pp. 169-221.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Tullock, Gordon (1975), "Competing for Aid", *Public Choice*, Vol. 21, pp. 41-52.

Notas

- 1 Además, las transferencias etiquetadas no permiten flexibilidad en el gasto de los gobiernos sub nacionales. Por tal motivo, la falta de autonomía de los gobiernos sub nacionales para ejercer el gasto hace que el proceso que se dio en México sea

- mejor clasificado como una desconcentración fiscal (por la parte del gasto) en vez de descentralización.
- 2 Principalmente la dificultad para determinar el cumplimiento con los estándares o indicadores de desempeño que comúnmente acompañan a la descentralización puesto que, en general, no se incluyeron sistemas de medición para los rubros del Ramo 33.
 - 3 Una asignación compensatoria que no despierta incentivos perversos en el receptor pudiera darse al contemplar la heterogeneidad de costos de los servicios públicos, confrontar (Arellano, 1994 y Hernández, 1998). La igualación fiscal australiana es ejemplo de este tipo de asignación compensatoria.
 - 4 El concepto de búsqueda de rentas (rent seeking) en las transferencias fiscales se describe en Tullock, Gordon (1975), "Competing for Aid", Public Choice, Vol. 21, pp. 41-52.
 - 5 Como ejemplo de esto, véase la solicitud de cambios que hacen los municipios en el artículo "Municipios piden cambios al Ramo 33", [en línea], [fecha de consulta: 28 Abril 2013]. Disponible en:
 - 6 Gráficamente, en términos económicos la curvatura de utilidad para el burócrata se revierte con respecto al origen de los ejes de las coordenadas de carencias y presupuesto. Ésta pasa de ser cóncava a ser convexa.
 - 7 Mantener el nivel de progresividad se considera deseable para que los cambios en la asignación no sean drásticos y haya mayor probabilidad de aceptación. Se recomienda una encuesta entre los legisladores para asegurarse completamente del cumplimiento de este supuesto y entonces poder garantizar la factibilidad política para la despenalización fiscal a la obtención de logros.
 - 8 Los municipios más rezagados (los de menor IDH) obtuvieron proporcionalmente mayores logros en bienestar de 2000 a 2005
 - 9 Estas aseveraciones parten del supuesto de que "quienes más requieren" son las personas más marginadas que carecen de infraestructura y servicios públicos más básicos. Estos últimos se definen como aquellos que tienen el potencial de generar mayores externalidades positivas o derrames (spillovers), y por lo tanto mayor impacto en el bienestar colectivo. En este sentido, la provisión de agua, drenaje y energía eléctrica son bienes públicos básicos, mientras que el pavimento, alumbrado público y la construcción de auditorios lo son en menor grado.
 - 10 No se consideran aquí los datos de 2010 debido a que a la fecha de la realización de este análisis no se encuentran disponibles.
 - 11 También, independientemente de que las capacidades administrativas (tema que no se aborda en este trabajo) son menores en los municipios de mayor rezago de bienestar. Para mejor referencia véase Martínez Andrade, Juan Carlos (2011) "La importancia de las capacidades administrativas y su impacto en las condiciones de pobreza y desigualdad". Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. CIDE.
 - 12 El coeficiente de concentración permite medir el grado de progresividad por medio de la fórmula que incluye el ordenamiento de los municipios (por deciles de carencias) a los cuales se le asigna un acumulado de la proporción del gasto, de carencias o de logros. De esta manera se puede analizar, por ejemplo, si es que al 10% de los municipios con mayor rezago les correspondió el 10% de las Aportaciones, de las carencias o de los logros.
 - 13 Para la distribución compensatoria se considera deseable partir de la "posición original" y del "velo de la ignorancia" de John Rawls por medio del cual se maximiza la utilidad social cuando se priorizan las necesidades de quien se encuentra en la peor situación (maximin). Rawls, J. (1971), A Theory of Justice, Oxford.
 - 14 Si la asignación de recursos se basa en la existencia de carencias (1 - IDH), lo ético sería que su empleo impactara en reducir las.