

Analysis of the financial dependence that Mexican municipalities show on federal transfers

Marín Correa, Talhia Lizbeth

Talhía Lizbeth Marín Correa tmarin@cmq.edu.mx
El Colegio Mexiquense, A.C., México

Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 8, núm. 53, 2022
revista@analectica.org

Recepción: 01 Febrero 2022
Aprobación: 14 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2514736002/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10396380>

Resumen: El presente ensayo tiene por objetivo realizar un análisis de la literatura para contrastar la opinión de diversos autores con respecto a la dependencia financiera que presentan los gobiernos municipales en México a las transferencias que les son otorgadas por el gobierno federal, así como identificar las principales causas de dicha dependencia. Como resultado de este análisis, se pretende hacer un esbozo acerca de las recomendaciones que plantean los autores consultados para atender dicha problemática.

Palabras clave: municipios, transferencias federales, México.

Abstract: The objective of this essay is to carry out an analysis of the literature to contrast the opinion of various authors regarding the financial dependence of municipal governments in Mexico on the transfers granted to them by the federal government, as well as to identify the main causes of said dependency. As a result of this analysis, it is intended to make an outline of the recommendations proposed by the consulted authors to address this problem.

Keywords: municipalities, federal transfers, Mexico.

Introducción

El federalismo en México está ampliamente vinculado con los acontecimientos políticos y sociales que determinaron el actual sistema federal del país; es preciso señalar que, desde la promulgación de la primera Constitución Federal, en 1824, existió en México una constante lucha entre la centralización y la descentralización (Díaz, 2002). Sin embargo, en años más recientes, algunos de los hechos más significativos que forjaron el federalismo en México fueron la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (a finales de 1970) y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (en 1980); ambos permitieron principalmente realizar acuerdos entre las tres distintas órdenes de gobierno del país. Con base en lo anterior, uno de los acuerdos más significativos fue que la federación recaudara aproximadamente el 80% de los ingresos fiscales de México (Madrigal, 2021). En concordancia, la Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2018) establece que las transferencias federales son recursos que se trasladan desde la federación a las entidades federativas, y a su vez, éstas los transfieren a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; dichas

transferencias son la participación que corresponde a las haciendas públicas de los referidos gobiernos locales con respecto a la recaudación federal que hemos señalado (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).

De acuerdo con Tijerina (2002) las transferencias federales desempeñan un papel significativo en los esquemas de descentralización fiscal, ya que optimizan la operatividad del sistema tributario, y al mismo tiempo, tienen el objetivo de dotar a los gobiernos locales de mayor autonomía. En suma, la autonomía de ingresos de los gobiernos municipales facilita identificar y al mismo tiempo vigilar el origen y destino de los recursos. Según Cabrero (2004) es precisamente en el espacio municipal en donde con regularidad la ciudadanía ejerce la mayor presión para la rendición de cuentas.

El presente ensayo tiene por objetivo realizar un análisis de la literatura para contrastar la opinión de diversos autores con respecto a la dependencia financiera que presentan los gobiernos municipales en México a las transferencias que les son otorgadas por el gobierno federal, así como identificar las principales causas de dicha dependencia. Como resultado de este análisis, se pretende hacer un esbozo acerca de las recomendaciones que plantean los autores consultados para atender dicha problemática.

Planteamiento del problema

Con respecto al gasto que efectúan las diferentes órdenes de gobierno, la literatura establece que sería más efectivo que un porcentaje del gasto público fuese ejercido a través de los gobiernos locales (estatales y municipales, en el caso de México), en virtud de que a nivel local se identifican mejor las necesidades de la sociedad y se proveen bienes y servicios públicos de forma más eficiente. Proporcionar el nivel de servicios adecuado requiere de un flujo de ingresos que permitan su financiamiento, así como de capacidades administrativas para el manejo racional de la hacienda local, no obstante, ambos elementos se encuentran escasos en la mayoría de los municipios mexicanos (Tijerina y Medellín, 2000; Tijerina, 2002; Cabrero, 2004). Y es que, a pesar de las reformas emprendidas en la década de 1980 (cuyo propósito era lograr que los espacios locales fueran más competitivos y jugaran un papel más activo en el desarrollo nacional y en el bienestar de la población) en México aún existen gobiernos locales con estructuras y capacidades institucionales deficientes (Cabrero, 2014).

Uno de los convenios que entró en vigor en la década señalada, fue el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) (Ibarra et al., 2001); de acuerdo a dicho sistema, la recaudación de las mayores fuentes de impuestos (IVA e ISR) fue asignada al Gobierno Federal, mientras que se destinaron fuentes de ingreso de menor rendimiento a los gobiernos locales (derechos de agua y predial, entre otros). Aunque los ingresos propios son una alternativa que permite satisfacer las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales, generalmente la recaudación proveniente de dichos impuestos y de los derechos locales resultan ser insuficientes para satisfacer las necesidades financieras que dichos organismos presentan (Chíguil, 2015). A partir de lo anterior, el gobierno municipal presenta una gran dependencia de los recursos transferidos desde la Federación (ya sea por la vía de participaciones o por los recursos de gasto condicionado) (ASF, 2018).

De esta manera, existen factores institucionales, económicos, fiscales y regionales, pero también políticos que influyen en la dependencia financiera de transferencias federales manifestada por municipios mexicanos (Ibarra et al., 2013). Por citar algunos de ellos, Ibarra et al. (2001) afirma que la entrada en vigor del SNCF y la reforma del Artículo 115 (llevada a cabo en 1983) influyeron de forma significativa en el aumento de la dependencia de los municipios a las transferencias federales; en otras palabras, dichos instrumentos tuvieron efectos contrarios a los esperados. El origen de dichos efectos proviene del débil esfuerzo de recaudación y la efectividad en el ejercicio del gasto de los gobiernos estatales y municipales (Tijerina y Medellín, 2000; Chígul, 2015).

Los resultados de un análisis realizado por los autores citados (Tijerina y Medellín, 2000), reveló que, de acuerdo al porcentaje de ingresos totales, los gobiernos locales en México presentan una dependencia financiera promedio del 92% a las transferencias federales, muy por encima del 42% que reflejó una muestra en donde se consideraron otros países del mundo. De esta manera, Sobarzo (2005) señala que la descentralización del gasto, ocurrida en los años noventa, no ha significado mayor autonomía para los gobiernos locales. Con respecto a la autonomía, es preciso señalar que otro aspecto que ha entorpecido el actuar de los gobiernos municipales es que dicho orden debe dirigir sus acciones en función del rumbo que le señalan los gobiernos superiores, a partir de lo cual, la toma de decisiones en el ámbito municipal queda reducida a cuestiones operativas y a un ejercicio poco flexible; de esta manera, los municipios quedan ampliamente limitados para deliberar acerca de la utilización de los recursos (Martínez, 2014).

De lo anterior se desprenden diversas recomendaciones. Sour (2004) menciona que un debate que ha cobrado gran importancia recientemente es el que se refiere a la devolución de responsabilidades tributarias a los gobiernos locales. Al respecto hay dos opiniones: la primera apunta que los gobiernos locales podrían hacer más eficiente la provisión de bienes y servicios públicos si se les devuelven ciertas responsabilidades tributarias; la segunda opinión señala que los gobiernos subnacionales aún no tienen las condiciones institucionales y administrativas necesarias para asumir compromisos mayores (Sour 2004; Cabrero, 2004). Al respecto, Cabrero (2004) concluye que no todos los gobiernos locales del país tienen la capacidad de hacer frente al reto de la descentralización, pero tampoco todos carecen de ella; más bien se trata de distinguir cuál es la realidad de cada municipio. En otras palabras, para lograr el fortalecimiento de los espacios locales se debe de prestar especial atención a las asimetrías horizontales existentes en el ámbito subnacional (Cabrero, 2014).

Marco teórico

El Federalismo Fiscal es el área de las finanzas públicas que se refiere a una estructura vertical del sector público conformado por varios niveles de decisión y tiene que ver con el nivel de centralización o descentralización de cada país (P. Piffano, 2005). Por otro lado, la descentralización es definida como el proceso a través del cual se transfieren competencias y recursos desde la administración central de un Estado determinado, hacia administraciones subnacionales; por lo tanto, la descentralización fiscal ocurre cuando determinadas competencias

fiscales son trasladadas del nivel central (o superior), hacia el nivel subnacional (o inferior) (Aghón y Krause-Junk, 1993).

Durante años ha habido un debate acerca de qué ámbito de gobierno debe atender funciones de ingreso y gasto público. Quizás una de las razones por las cuales no se ha podido llegar a un consenso sobre este tema es porque como afirma Sobarzo (2005) la descentralización no puede ser vista de igual forma en todos los países del mundo, pues cada uno de ellos enfrenta distintas circunstancias históricas, económicas, sociales, políticas, de desarrollo, solidez institucional, entre otras. En este sentido, Centrángolo (2007) nos habla de la centralización como resultado de fuertes inequidades en la producción regional.

Ahora bien, al hablar de descentralización fiscal, Cabrero (2004) señala que esta no solo debe entenderse desde una óptica económica-financiera, pues los beneficios o conflictos que produce la descentralización fiscal dependerán también de las capacidades institucionales y administrativas de cada uno de los gobiernos locales. Por tal motivo, se entiende por capacidad a aquel intangible que posibilita a los actores de una sociedad desempeñarse de la manera adecuada para alcanzar los resultados esperados, de acuerdo a sus intereses y necesidades; por lo tanto, las capacidades que poseen los individuos, instituciones y sociedades en general, aluden a su habilidad para fijarse objetivos y lograrlos, ejecutar funciones y resolver conflictos (De Alba y Gómez, 2010). Para comprender las capacidades administrativas del municipio, Martínez (2014) propone analizar cuatro elementos por separado, mismos que son indispensables para el funcionamiento de los municipios: el marco normativo-regulatorio, la cuestión directiva, la cuestión operativa y los recursos económicos. En ese sentido, el autor concluye que el nivel de desarrollo de las capacidades administrativas influirá en que un gobierno sea más eficiente en el uso de sus recursos y en la consecución de objetivos.

Metodología

Como se señaló al inicio de este documento, el objetivo del presente ensayo fue realizar un análisis de la literatura para contrastar la opinión de diversos autores con respecto a la dependencia financiera que presentan los gobiernos municipales en México a las transferencias que les son otorgadas por el gobierno federal, así como identificar las principales causas de dicha dependencia. El presente trabajo se llevó a cabo a partir de la consulta hemerográfica de diversas fuentes de información en sitios web.

Con el objetivo de localizar documentos académicos, tales como artículos de revistas científicas, tesis, libros y resúmenes se utilizaron las herramientas de búsqueda: Google Académico y Redalyc. Algunas palabras de búsqueda que fueron empleadas son: federalismo, descentralización, dependencia financiera de los municipios, transferencias federales, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Ley de Coordinación Fiscal y capacidades administrativas; en algunos casos, se realizó la búsqueda de trabajos de autores específicos. A partir de las distintas opciones que reflejó dicho rastreo, se seleccionaron los documentos cuya temática era afín al trabajo por realizar. Además de lo anterior, se localizó una obra en formato impreso que coadyuvó a la investigación.

Posterior al análisis de cada uno de los textos que fueron seleccionados se parafrasearon los enunciados que permitirían dar sentido a la redacción del presente ensayo. Se trató de contrastar las opiniones de distintos autores con relación a cada uno de los temas que formaron parte del trabajo que aquí se presenta.

Resultados

A partir del análisis que implicó la elaboración de este trabajo, se identificó que en México ninguna de las tres órdenes de gobierno cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto. El país enfrenta importantes rezagos que se acentúan en determinadas regiones del país, los cuales no pueden ser atendidos por el sector público ante la falta de recursos. La pobreza y la marginación son grandes obstáculos que impiden considerar un incremento en los impuestos que se recaudan localmente. Por mencionar un ejemplo, en el caso de los Estados, en el año 1991, los ingresos propios representaron el 23% del total de sus ingresos; once años después, en el año 2002, dichos ingresos representaron únicamente el 10%. Lo anterior, permite hacer notar que el sistema fiscal mexicano ha contribuido en aumentar la dependencia de los gobiernos locales a las aportaciones del gobierno federal (Astudillo, 2005).

Por lo consiguiente, se identificaron algunas recomendaciones que realizan autores con enfoques diversos en torno a la dependencia de transferencias federales que muestran las entidades locales en nuestro país. En virtud de las condiciones económicas que enfrenta México, de los requerimientos presupuestales de la federación y de los niveles actuales de las transferencias locales, la literatura sugiere, por un lado, que los gobiernos locales incrementen sus ingresos propios y recuperen potestades tributarias (Tijerina y Medellín, 2000). García (2016) señala que es necesario que el fortalecimiento de la autonomía financiera de las entidades locales forme parte de la agenda pública, pues solo de esta manera podrá sufragarse el gasto público a futuro. Por lo tanto, el autor afirma que una alternativa para conseguirlo, es mediante una reestructura del reparto competencial tributario de la Federación, de manera que los gobiernos locales obtengan mayor potestad en el cobro y determinación de impuestos. Astudillo (2015) considera que otorgar mayores potestades tributarias a los gobiernos locales resulta una propuesta propicia, siempre y cuando ello no implique el cobro de mayores impuestos a la población, sino de una redistribución de las potestades existentes cuyo propósito sea evitar que los montos de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipios sean crecientes.

Este esquema plantea ciertas ventajas, entre las que destacan las siguientes: i) las tres órdenes de gobierno compartirían responsabilidades y asumirían los costos políticos derivados de la recaudación de impuestos y de ejercer un gasto público; ii) habría una mayor vinculación entre gasto y esfuerzo recaudatorio, es decir, los ciudadanos conocerían el destino de los impuestos que pagan y podrían influir en el destino del gasto; iii) al ser más evidentes los beneficios del gasto público, probablemente aumentaría el pago de contribuciones y disminuiría la evasión fiscal (Astudillo, 2005), por mencionar algunas.

A pesar de lo anterior, se debe considerar la otra cara de la moneda, pues, existen autores que opinan que los gobiernos municipales aún no tienen la capacidad institucional ni administrativa para hacer frente a la devolución de dichas responsabilidades (García, 2016). Y aunque hay un notable contraste entre las opiniones señaladas, se destaca una tercera perspectiva, la cual hace énfasis en que no debemos generalizar; más bien, tenemos que poner especial atención en las características de cada gobierno local, pues particularmente en México, no se puede asumir que los gobiernos subnacionales son únicos y uniformes (Cabrero, 2014).

Conclusiones

El presente ensayo nos permite tener un panorama del papel tan indispensable que desempeñan las transferencias federales en los municipios, principalmente en aquellos que no tienen la capacidad de financiar bienes y servicios públicos por cuenta propia, derivado de la escasa recaudación de impuestos locales y de las carentes capacidades administrativas de estos organismos.

Si bien existen factores de distinta índole que condicionan a los municipios a mostrar cierta dependencia presupuestaria, la literatura nos permite identificar dos aspectos clave que acentuaron esta condición: la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Reforma al Artículo 115 en 1983.

La dependencia financiera de transferencias federales impide a los municipios tener autarquía, ingrediente necesario para ser verdaderamente autónomos. Romper con este esquema no es cosa sencilla, tomando en cuenta que un gran número de municipios mexicanos enfrentan condiciones de pobreza y rezago social, situación que dificulta la recaudación de impuestos y por supuesto, la capacidad administrativa de estos municipios de hacer frente a los retos que se les presentan.

Finalmente, la propuesta de muchos autores para atender a esta problemática es devolver a los municipios determinadas responsabilidades tributarias; no obstante, al respecto aún no existe un consenso. Y es que, ante la complejidad de los problemas fiscales intergubernamentales, no hay una receta única para lograr solventar dichos conflictos, se trata de un proceso muy amplio que implica pasar de un sistema central a uno descentralizado, en el que tiene mucho que ver el papel del Estado en la sociedad (Astudillo, 2005).

Referencias

- Aghón, G. y Krause-Junk, G. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Astudillo Moya, Marcela (2005). *La coordinación fiscal en México: Logros y desafíos*. *Problemas del desarrollo*, 36(141), 205-212.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2018). *Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios*. Auditoría Especial del Gasto Federalizado.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*. *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, núm. 3, pp. 753-784.

- Cabrero Mendoza, E. (2014).** Prólogo en Iracheta e Iracheta, *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano* (pp.7-10). CIDE, Centro CLEAR para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Interamericano de Desarrollo, El Colegio Mexiquense y Centro EURE.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018).** Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 27 de septiembre de 1978. Secretaria de Servicios Parlamentarios.
- Centrángolo, O. (2007).** Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. En Soho y Uthoff (eds.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones* (pp. 191-207). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chíguil Figueroa, Francisco (2015).** El federalismo fiscal y su impacto en las finanzas públicas del Distrito Federal (1995-2010). Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional. México.
- De Alba, A. y Gómez, D. (2010).** Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo, en Gómez, D. (Comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Universidad de Guadalajara - Miguel Ángel Porrúa - Cámara de Diputados. México.
- Díaz Flores, Manuel (2002).** Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm.11, 2002, 387-407.
- García Sepúlveda, Samuel Alejandro. (2016).** Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México. *Cuestiones constitucionales*, (35), 45-80.
- Ibarra, J., Sandoval, A. y Sotres L. (2001).** Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995. *Investigación Económica*, vol.61, no. 237, págs. 25-62.
- Ibarra, J., González, H. y Sotres, L. (2013).** Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(217), 139-170.
- Madrigal Delgado, Guadalupe de Jesús (2021).** Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal. *Investigación administrativa*, vol. 50, núm. 127.
- Martínez Andrade, Juan Carlos (2014).** Fundamentos teóricos de la Medición de las Capacidades Administrativas Municipales, en *Analéctica*, Vol. 0, No. 4. Argentina.
- P. Piffano, H.L. (2005).** Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos. Universidad Nacional de la Plata.
- Sobarzo Fimbres, H. (2005).** Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, (Esp.), 103-121.
- Sour, Laura (2004).** *El sistema de transferencias federales en México: Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, No. 3, pp. 733-753.
- Tijerina Guajardo, J.A. y Medellín Ruíz, A. (2000).** La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. *Ensayos Revista de Economía*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, vol. XIX, núm. 1, mayo 2000, págs. 43-70.
- Tijerina Guajardo, J.A. (2002).** Una exploración de las implicaciones de la teoría del federalismo fiscal en México. *Ensayos Revista de Economía*, Universidad

Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, vol. XXI, núm. 1, mayo 2002,
págs. 37-78.