

Laura Sour*

El sistema de transferencias federales en México

¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?¹

En los últimos años, América Latina ha estado inmersa en un proceso de mayor apertura democrática que ha generado una demanda por una mayor descentralización fiscal. Inmerso en este tema, el objetivo del presente trabajo es contribuir a la discusión sobre la devolución de las responsabilidades tributarias a los gobiernos locales. Para ello, y por primera vez en la literatura, se analiza el esfuerzo recaudatorio de 155 municipios de México durante el periodo 1993-2000. Se encuentra que tanto las transferencias no condicionadas como las condicionadas (ramos 26 y 33) han tenido un efecto negativo en todos los gobiernos locales. Asimismo, se observan diferencias en el desempeño fiscal de éstos cuando se agrupan por tamaño. Los resultados muestran que la política de transferencias ha mermado más el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños, siendo los municipios medianos los que mejor desempeño han mostrado. Es decir, hay diferencias en el desempeño fiscal de gobiernos de igual tamaño. La lección principal es que no se pueden generalizar políticas por tamaño de los gobiernos locales: la diversidad de los municipios es tal que, de hecho, ésta debe guiar el diseño de la política de descentralización fiscal en México.

Palabras clave: descentralización; gobiernos municipales; finanzas municipales.

* Laura Sour es profesora investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. También se desempeña como Coordinadora Ejecutiva del Programa de Presupuesto y Gasto Público que auspicia el CIDE. Correo electrónico: laura.sour@cide.edu. La autora agradece la asistencia de Sandra Robles y Ricardo Mora. También se agradece el apoyo financiero del Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE-FORD.

¹ Artículo recibido el 20 de marzo de 2004 y aceptado el 28 de abril de 2004.

*Mexico's Federal Transfer System:
Reward or Punishment for Urban Local Governments' Fiscal Effort?*

In the last years, Latin America has been immersed in a process of great democratic openness that generated a demand for more fiscal decentralization. Within this subject, this paper has the goal of contributing to the discussion on tax responsibilities devolution to local governments. Therefore, and for the first time in literature, the collecting effort of 155 municipalities in Mexico during 1993-200 is analyzed. It is found that, both non-conditional and conditional transfers (*ramos 26 and 33*) have had a negative impact in all local governments. Likewise, differences in fiscal performance are observed when they are grouped by size. The results show that the transfer policy has depleted more the tax effort of large local governments than those of the small ones, and that middle municipalities have shown a better performance. That is, there are differences in fiscal performance between equal size governments. The main lesson is that policies cannot be generalized according to the size of local government—municipalities are so diverse that, in fact, diversity must guide the design of the fiscal decentralization policy in Mexico.

Keywords: decentralization; municipal governments; municipal finance.

INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal en América Latina ha sido una respuesta a la transición democrática que ha vivido la región en los últimos años.² Así, en su andar por la región, el proceso de descentralización ha tenido que considerar las peculiaridades institucionales e históricas de cada país y no ha sido el resultado de la aplicación de un modelo único.³

En este andar, en México el tema de la devolución de responsabilidades tributarias a los gobiernos locales ha cobrado importancia recientemente. Éste es el tema donde se inserta este trabajo. Al respecto existen dos posiciones. Por un lado, están quienes argumentan que los gobiernos locales se encuentran en posibilidades de tomar las riendas del caballo y que serán capaces, por lo menos, de mantener

² Véase Nickson (1995).

³ Véase Bird y Vaillancourt (1998).

—si no es que de mejorar— la provisión de bienes y servicios públicos en el nivel local si se les devuelven sus responsabilidades tributarias. Por el otro, están los que argumentan precisamente lo contrario: la cantidad y calidad de los servicios y bienes públicos caerá si los municipios de ahora en adelante se encargan de recolectar los impuestos.⁴

Si, por ejemplo, la descentralización de las responsabilidades tributarias afecta el nivel de los bienes públicos provistos por cada gobierno local, se puede suponer que algunos gobiernos necesitarán más apoyo vía transferencias para desarrollarse institucionalmente. Pero, ¿cuáles son estos gobiernos locales que no podrán enfrentar estas necesidades de gasto con el esfuerzo fiscal que realizan? ¿Dónde están? Otro escenario posible es que, en el futuro, la entrega de transferencias federales esté condicionada a mejoras en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Así, a los gobiernos que se esfuerzan —pero que no pueden financiar cierto nivel de bienes públicos— valdría la pena otorgarles mayores transferencias.

Hoy, el debate sobre la devolución de las potestades tributarias en México permanece sin resolverse. Sin embargo, cuantificar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales será pieza clave en el proceso de descentralización del ingreso y, consiguientemente, contribuirá a determinar el futuro de la política de transferencias de la federación hacia los gobiernos locales en México. Los resultados aquí presentados enriquecerán el debate tanto teórico como empírico sobre descentralización fiscal en México y en el resto de las federaciones de América Latina.⁵

Este trabajo analiza, por primera vez en la literatura, el efecto tanto de las transferencias no condicionadas (participaciones) como de las condicionadas (ramos 26 y 33) sobre el esfuerzo fiscal de 155 gobiernos locales urbanos en México durante

⁴ Este debate continúa sin resolverse en la literatura. Gordon (1993) desarrolla un modelo teórico donde el esquema de transferencias reproduce las condiciones de un esquema descentralizado de impuestos. Sin embargo, Dixit y Londregan (1998) y Jones, Sanguinetti y Tomás (2000) ofrecen pruebas —tanto teóricas como empíricas— sobre la imposibilidad de que un esquema centralizado de ingresos, aunque sea acompañado de un esquema adecuado de transferencias, proporcione incentivos para el desempeño financiero responsable de los tres niveles de gobierno en su conjunto. Sobre la discusión de la distribución óptima de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, véanse Inman y Rubinfeld (1996) y McLure (1997).

⁵ Cabe mencionar que en este primer intento no se consideraron variables políticas ni institucionales.

el periodo 1993-2000.⁶ Los resultados permiten identificar cuáles son los gobiernos que más han disminuido su esfuerzo fiscal como consecuencia de los recursos recibidos por la federación. El objetivo de este trabajo es analizar cómo una política de transferencias definida con base en el tamaño de los diferentes gobiernos locales ha tenido impactos diversos en el esfuerzo fiscal de cada uno.

La evidencia aquí presentada permite desmentir algunos de los mitos creados alrededor de este tema. Por ejemplo, se ha discutido que la reforma constitucional al artículo 115, en la que se hicieron explícitas las fuentes de ingreso de los gobiernos municipales, traería como consecuencia una menor dependencia del sistema de transferencias federales.⁷ Así también, existe la creencia de que los gobiernos locales grandes son los que más esfuerzo fiscal hacen, dado que cuentan con mayor capacidad institucional. Sin embargo, a la fecha, no se ha presentado evidencia empírica que apoye la influencia de estos cambios en la estructura de los ingresos municipales en México.

Los resultados que aparecen en este trabajo muestran claramente que la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas, ha mermado más el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños. La lección principal es que no se pueden generalizar políticas por el tamaño de los gobiernos locales. Es decir, la diversidad de los gobiernos locales, de hecho, es la variable que debe guiar el diseño de la política de descentralización fiscal en México.

Por ello y puesto que existe un consenso respecto a que la descentralización de las potestades tributarias no puede ocurrir inmediatamente, queda pendiente, además de definir de manera clara y precisa la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno, el diseño de un sistema de transferencias que tenga en cuenta no sólo las necesidades de gasto, sino que también considere tanto la diversidad en la capacidad fiscal como en el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales en esta etapa de transición.

La estructura del trabajo es la siguiente. A continuación, se presentan los principales cambios en el sistema fiscal mexicano durante las últimas dos décadas. La

⁶ Por participaciones entiéndase la recaudación federal total que las leyes federales y estatales conceden a los municipios. Véase Cabrero y Orihuela (2002). Comúnmente éstas se llaman transferencias no condicionadas.

⁷ Los detalles sobre las facultades tributarias que el artículo 115 le concede a los municipios se especifican más adelante.

naturaleza y operación de los ramos 26 y 33 se describen en la segunda parte de esta sección. Las características de la muestra de gobiernos locales urbanos que se utilizó en el trabajo, así como también un breve recuento de la estructura impositiva de los municipios en México, se exponen en la segunda sección. Después se describe la metodología utilizada y los resultados obtenidos se encuentran en la cuarta sección. Al final aparecen las conclusiones.

EL CONTEXTO MEXICANO

El arreglo fiscal actual en los diferentes niveles de gobierno en México surge a partir de 1980 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA). Desde entonces, se ha presentado una serie de cambios que han modificado las relaciones fiscales intergubernamentales en el país, a saber, en 1986 se otorga plena potestad para que los gobiernos locales cobren los impuestos a la propiedad; en 1988 se concede a los gobiernos estatales el derecho de cobrar el IVA; en 1991 se revisan y se cambian los criterios para las participaciones a los gobiernos estatales (se incluyen criterios como el tamaño de la población, impuestos asignables y un mecanismo compensatorio).⁸ En 1996 las metas del ramo 26 se ampliaron a tres, específicamente: aliviar la pobreza, promover la participación y servir como instrumento de descentralización hacia los estados y municipios.⁹ Finalmente, en 1998, la mayor parte de los recursos del ramo 26 se transfirieron al ramo 33 denominado “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”.¹⁰

⁸ En esta sección se presentan brevemente los principales cambios en el sistema fiscal mexicano que resultan más relevantes para el objetivo del trabajo, ya que existe una amplia disponibilidad de documentos que detallan los hechos ocurridos. Véase Courchene, Díaz-Cayeros y Webb (2000), para una descripción en detalle, y muy actualizada de los cambios más importantes en el sistema de transferencias federales en México durante las últimas décadas.

⁹ De hecho, desde su aparición en 1983, y hasta 1989, el ramo 26 fue el principal instrumento de la política regional en el país: se implementó como un programa federal de inversión operado por los gobiernos estatales. A partir de 1990, el objetivo primordial del ramo 26 fue aliviar la pobreza extrema mediante el Programa Nacional de Solidaridad.

¹⁰ En mayo de 1992, se inicia con la educación un importante proceso de descentralización del gasto a los estados, hasta conformar lo que hoy se conoce como ramo 33: los gobiernos federales y estatales, conjuntamente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron el Acuerdo Nacional para la

La creación de los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33 dio un giro significativo en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados. Específicamente, en el ramo 26 las condiciones distributivas de los recursos estaban normadas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que, en cambio, la distribución de los recursos del ramo 33 pasó a ser regulada por la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, los recursos y funciones que se presupuestan en el ramo 33 eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal; mientras que, actualmente, son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y con las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

Por ejemplo, dentro del ramo 33 se encuentra el FAISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal). El FAISM se distribuye a los estados utilizando una fórmula que se basa en criterios de pobreza y de otros factores relacionados con el nivel de bienestar de la población. Los estados, a su vez, están obligados a transferir estos recursos a los gobiernos locales utilizando criterios similares. Así, los municipios sólo pueden utilizar el dinero del FAISM para financiar proyectos relacionados con la creación de infraestructura social básica.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo la política de transferencias, tanto condicionadas (ramos 26 y 33) como no condicionadas, ha tenido impactos diversos en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Según lo indica la literatura de finanzas públicas locales, el incremento en las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los municipios. De este modo, las transferencias representan un incentivo negativo para la recaudación, pues los gobiernos locales prefieren recibir las transferencias, que hacer frente a los costos políticos y administra-

Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), el cual transfería a los gobiernos de los estados la operación y administración de los servicios de educación básica, incluidos los activos relevantes y la relación contractual con el SNTE. El gobierno federal mantuvo las principales responsabilidades normativas, con el compromiso de proporcionar a los estados, cuando menos, el nivel de gasto devengado hasta esa fecha en servicios educativos en cada entidad federativa. Martínez Uriarte y Díaz-Cayeros (2003), presentan una serie de casos que permiten entender con detalle cómo repercutió el proceso de descentralización del gasto durante la década de 1990 en la relación entre los estados, y los municipios en México. Específicamente, en materia de educación, véase el trabajo de Gustavo Merino que aparece publicado en Martínez Uriarte y Díaz-Cayeros (2003).

tivos de la recaudación tributaria.¹¹ Entonces, es de esperarse que la política de transferencias haya mermado el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales durante el periodo de estudio.

GOBIERNOS LOCALES URBANOS EN MÉXICO

La muestra contiene la información de 155 gobiernos locales urbanos en México. El sesgo urbano de la muestra permite analizar a los gobiernos que concentran la mayor parte de los ingresos locales en México. La base de datos original proviene de Cabrero y Orihuela (2002) y fue actualizada y modificada para la realización de este trabajo.¹²

Todos los estados están representados en la muestra; no así todos los gobiernos locales. Por ejemplo, la muestra sólo contiene un gobierno local de Aguascalientes, uno de Nayarit y uno de Querétaro (véase la figura 1).

Estos gobiernos locales se pueden dividir en tres grandes grupos de acuerdo con el tamaño de su población: chicos, medianos y grandes.¹³ Se consideran grandes los que tienen más de un millón de habitantes; medianos los que tienen un mínimo de cien mil y un máximo de un millón de habitantes; y chicos los que cuentan con un mínimo de quince mil y un máximo de cien mil habitantes. Los gobiernos locales de la muestra, en su mayoría, son medianos (58.7%), mientras que los chicos sólo representan 16.1% y los grandes 25.2 por ciento.

La población de estos gobiernos locales se puede agrupar según su nivel de bienestar.¹⁴ En el 42.5% el índice de bienestar es bajo; en el 23.2% el bienestar alcanza un nivel medio; y en el 34.2% el bienestar se considera alto.¹⁵ Cabe mencionar

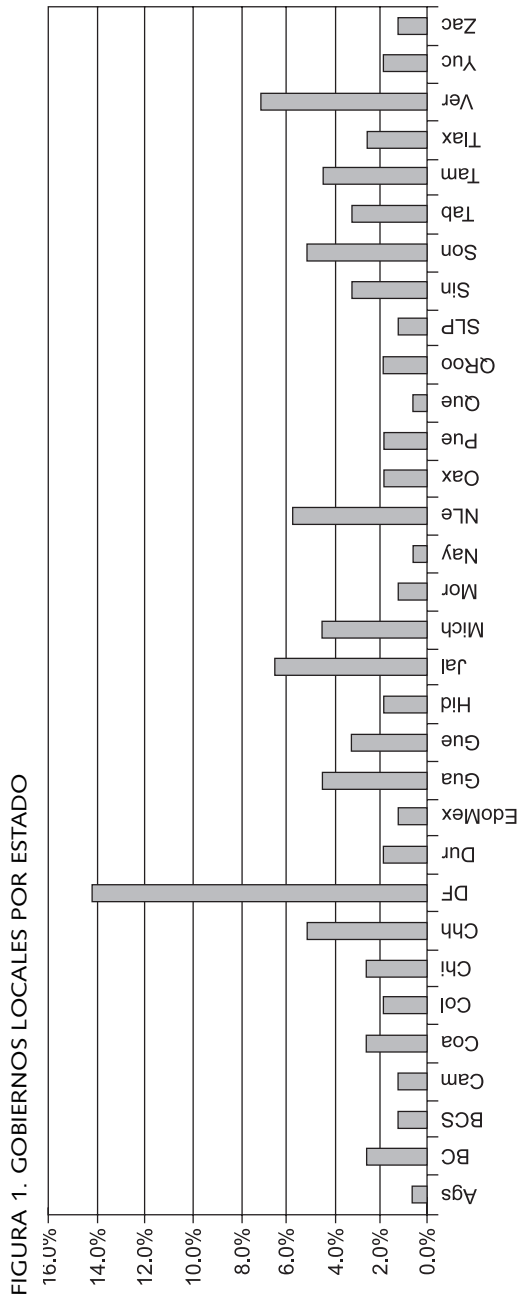
¹¹ Véase Oates (1999); Peterson (1997).

¹² Una de las principales modificaciones consistió en desagregar las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Esto permitió extender el tamaño de la muestra de 117 a 155 gobiernos locales.

¹³ Esta clasificación está tomada del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

¹⁴ El criterio se toma de los índices de bienestar estatal y municipal de INEGI (1996). Estos índices de bienestar clasifican a los gobiernos locales de 1 a 7. Lo mismo se hace para los gobiernos estatales.

¹⁵ Para el análisis se multiplicó el nivel de bienestar del gobierno local por el nivel de bienestar del gobierno estatal. Por ejemplo, un gobierno local con bienestar 7 puede estar en un estado con bienestar 1. Entonces, el nivel de bienestar será 7. Por el contrario, se puede tratar de un gobierno con bienestar 1, pero que pertenece a un estado con bienestar 7. El objetivo es tratar de compensar las desigualdades de los gobiernos locales



que más de 80% de la población de los municipios grandes tiene un nivel de bienestar alto, mientras que el 45.8% de la población de los municipios pequeños tiene un nivel de bienestar bajo.

El artículo 115 de la Constitución establece que los municipios pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, como son: *a)* las contribuciones, incluidas las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; así como también las que tengan por base en el cambio del valor de los inmuebles. Asimismo, los municipios pueden celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; *b)* las participaciones federales (transferencias no condicionadas) que sean cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente sean determinados por las legislaturas de los estados; *c)* los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

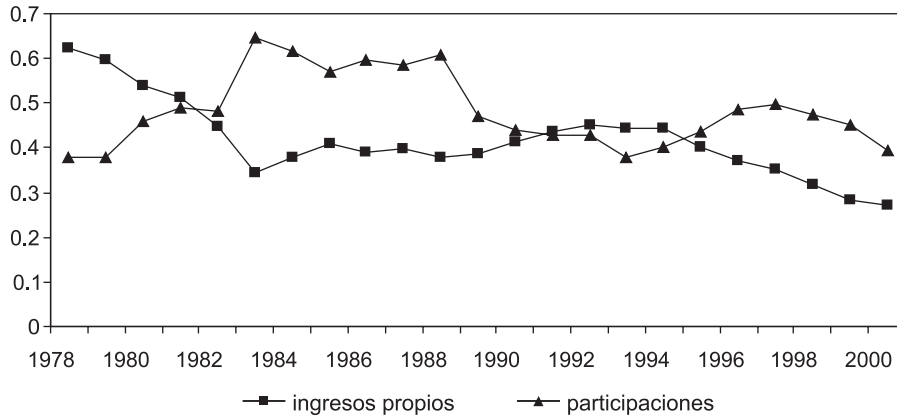
Así, por su origen, los ingresos municipales se pueden clasificar de varias maneras. Por ejemplo, los ingresos propios o directos son lo que se obtienen directamente de la comunidad (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos). Por otra parte, los ingresos ordinarios son los ingresos propios más la aportación de mejoras y las participaciones. El total de percepciones monetarias de que dispone el municipio para cumplir con sus funciones se llama ingresos municipales.¹⁶

Utilizando la clasificación anterior y analizando en detalle las finanzas públicas de los municipios que conforman la muestra, sobresalen cuatro periodos. Antes de 1982, los ingresos propios eran la fuente más importante de ingresos totales: en 1978 los ingresos propios llegaron a representar 1.6 veces el monto de las participaciones. Sin embargo, para el periodo de 1982 a 1990, las participaciones desplazaron

con las desigualdades de los gobiernos nacionales. Así, el nivel máximo de bienestar es 49 y el mínimo es 7. Arbitrariamente, dividimos el nivel de bienestar (*b*) en tres niveles. Si $b < 21$, decimos que el bienestar es bajo; si $21 < b < 41$, es mediano; y, si $b > 41$, el bienestar es alto.

¹⁶ En la actualidad, además del predial, los impuestos municipales son: el impuesto sobre fraccionamiento, división, fusión y consolidación de inmuebles; adquisición de inmuebles o sobre transmisiones patrimoniales y el impuesto de plusvalía.

FIGURA 2. INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES (MUNICIPIOS DE LA MUESTRA)

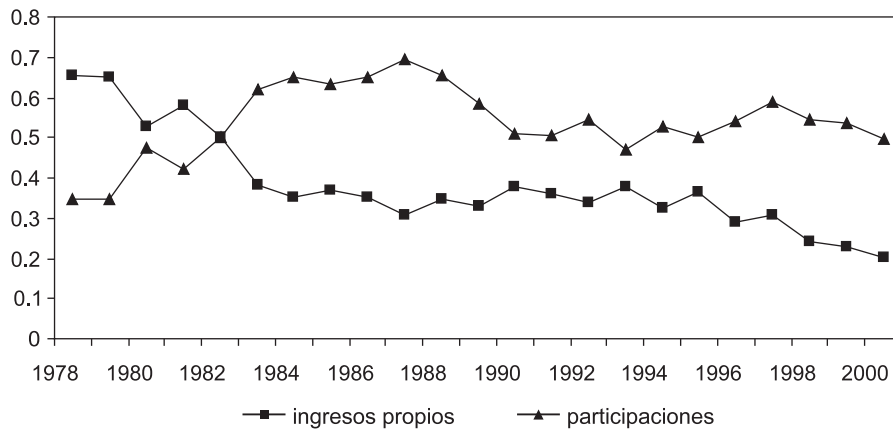


a los ingresos propios: en 1983 los ingresos propios sólo representaron el 50% del monto de las participaciones. Durante el periodo de 1991 a 1994, hay una recuperación en la capacidad de los gobiernos locales para hacerse de recursos propios, pero ésta se pierde después de 1995, a raíz de la crisis económica del país.

La figura 2 ilustra la evolución de los ingresos propios y de las participaciones como porcentaje del total de los ingresos municipales. Los ingresos propios crecieron en menor proporción que las participaciones, pues éstas lo hicieron en 170% en términos reales, mientras que los ingresos propios crecieron en 83 por ciento.

Si agrupamos a los gobiernos locales por tamaño y se analiza el comportamiento de los ingresos propios y de las participaciones como porcentaje de los ingresos municipales totales, a simple vista se observa una política diferenciada para cada tamaño de municipio. En el caso de los municipios grandes, la brecha entre ingresos propios y participaciones es casi inexistente, mientras que en el caso de los chicos (figura 3) es bastante significativa.

FIGURA 3. INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES (MUNICIPIOS CHICOS)



METODOLOGÍA

Puesto que en la teoría no existe un modelo único para analizar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, muchos investigadores han optado por explorar el problema empíricamente.¹⁷ Sin embargo, la mayoría de las investigaciones han utilizado modelos de corte transversal o de análisis de series de tiempo. Este trabajo utiliza el análisis panel, pues aminora el problema de omisión de variables relevantes, que es muy común en las estimaciones empíricas.

El relajamiento de los supuestos de homogeneidad entre los municipios y en el tiempo es otra ventaja del análisis panel: los estudios de corte transversal suponen que las diferencias entre los municipios no cambian, supuesto que en situaciones como la de los gobiernos locales mexicanos es poco realista. Los modelos panel están en mejores posibilidades de estimar coeficientes sin sesgo y de ajustar la dinámica del cambio al incluir la heterogeneidad entre los municipios y el cambio en el tiempo.¹⁸ Por ello, suelen utilizarse para estimar modelos más complejos.¹⁹

¹⁷ Véanse Bird y Slack (1983); Hines y Thaler (1995).

¹⁸ Véase Baltagi (2002).

¹⁹ El mayor número de observaciones por individuo (municipio) no sólo incrementa los grados de libertad, sino que también disminuye la posibilidad de multicolinealidad entre las variables explicativas, lo cual permite obtener estimadores más robustos. Véase Hsiao (1993, 4).

No obstante, si bien el análisis panel permite que —al tener más observaciones por municipio— aumente la solidez y la eficiencia de las estimaciones, es ahí donde radica la dificultad para realizar este tipo de estudios, sobre todo en países en desarrollo como México: en ocasiones, es imposible encontrar datos de poblaciones grandes a lo largo del tiempo. Hasta la fecha, son pocos los investigadores que han logrado librar este obstáculo. Sólo Ibarra y Alanís (2001), han utilizado un enfoque de panel para el caso mexicano que les permite analizar si durante el periodo de 1975 a 1995 los estados se han hecho más o menos dependientes de la federación, a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.²⁰

El objetivo principal de este trabajo es medir cuánto aprovechan los gobiernos locales la base gravable que tienen a su alcance ante la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas, que existe en México. A diferencia de los trabajos antes mencionados y por primera vez en la literatura, se utilizan cifras desagregadas a escala municipal y durante un periodo más largo para analizar este fenómeno.

El esfuerzo fiscal es la razón de los ingresos recaudados entre una medida de capacidad fiscal. Para efectos del presente análisis, el esfuerzo fiscal se mide como la razón de los ingresos propios recaudados sobre el producto interno bruto en el ámbito del gobierno local.²¹ La hipótesis es que la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas, ha mermado el esfuerzo fiscal de los gobiernos nacionales. El modelo por estimar es el siguiente:

$$\frac{ingpop}{pibmun} = \frac{part}{imu} + \frac{trsf}{imu} + \varepsilon$$

donde *ingpop* mide los ingresos propios municipales. Es decir, es la suma de los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos; *pibmun* es el producto interno

²⁰ El trabajo de Ibarra y Alanís (2001) mide la dependencia como el cociente de la suma de participaciones y transferencias entre los ingresos ordinarios y se concentra en medir si este cociente ha cambiado desde 1975, a raíz de las intervenciones en la ley del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

²¹ Moreno (2002) analiza el esfuerzo fiscal medido como el logaritmo de los ingresos propios municipales per cápita. Raich (2002) también estudia el esfuerzo fiscal, pero sólo en relación con los ingresos por predial y derechos de agua para el estado de Puebla. La especificación que aquí se propone para el esfuerzo fiscal corresponde a la sugerida por Martínez-Vázquez y Boex (1997).

bruto en el nivel municipal.²² $\frac{part}{imu}$ son las transferencias no condicionadas (participaciones) que se reciben de los gobiernos estatales como porcentaje de los ingresos totales municipales, y $\frac{tsf}{imu}$ son las transferencias condicionadas de los ramos 26 y 33 como porcentaje de los ingresos totales municipales. Finalmente, ε es el término de error. Por cuestiones de disponibilidad de datos, el análisis se concentra en el periodo 1993 a 2000.²³

RESULTADOS

Como se observa en el cuadro 1, tanto el coeficiente de participaciones como el de transferencias tienen el signo esperado: negativo y significativo. Esto indica que tanto las transferencias no condicionadas como las condicionadas han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los municipios urbanos contenidos en la muestra.²⁴

CUADRO 1

<i>Ingpop</i>	<i>Coeficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>	<i>P > t </i>	<i>[95% intervalo de confianza]</i>	
<i>rpart</i>	-0.0072597	0.0006488	-11.19	0.000	-0.0085334	-0.005986
<i>rtsf</i>	-0.0048738	0.0005458	-8.93	0.000	-0.0059451	-0.0038024
constante	0.0091678	0.0003564	25.73	0.000	0.0084682	0.0098674

²² Al carecer de cálculos oficiales para el producto interno bruto municipal, esta variable se aproximó de la siguiente manera:

$$pibmun = \left(\frac{pibest}{pobest} \right) \times pobmun$$

donde *pibest* es el PIB estatal, *pobest* es la población del estado y *pobmun* es la población al nivel municipal. Para esta última variable, se utilizaron las proyecciones poblacionales de Conapo al nivel del gobierno local y las otras dos variables contienen datos de INEGI.

²³ Todas las cifras de finanzas están expresadas en términos corrientes y el producto interno bruto está a precios de 1993.

²⁴ Se corrió el modelo especificando las transferencias per cápita. Esto es, se dividieron entre la población municipal, en vez de entre los ingresos municipales. Sin embargo, esta especificación alternativa no cambió las estimaciones registradas, por lo que se mantuvo la especificación original para facilitar la explicación de los resultados.

CUADRO 2

<i>Municipio</i>	<i>Estado</i>	<i>Esfuerzo fiscal</i>
Córdoba	Veracruz	0.0979959
San Luis Río Colorado	Sonora	0.0778548
Cárdenas	Tabasco	0.073653
Ixtapa-Zihuatanejo	Guerrero	0.0247494
San José de los Cabos	Baja California Sur	0.0236575
San Pedro Garza García	Nuevo León	0.0215706
Puerto Vallarta	Jalisco	0.0186416
Lerdo	Durango	0.016117
Oaxaca	Oaxaca	0.0160867
Guanajuato	Guanajuato	0.0150044

Una vez que ya controlamos por este efecto, encontramos que existen municipios que han hecho mayor esfuerzo fiscal que otros. Es decir que, si bien el impacto de las participaciones y las transferencias ha afectado negativamente a todos los gobiernos locales, el efecto no ha sido el mismo para todos. Como se ve en el cuadro 2, los que tienen coeficientes mayores son los que han realizado mayor esfuerzo.

En el cuadro 2 aparecen los diez gobiernos locales que han realizado mayor esfuerzo fiscal dentro de la muestra. En principio, no se observa ningún patrón en la distribución por estado, pero coincide que siete de ellos son municipios de tamaño mediano: Córdoba, San Luis Río Colorado, Cárdenas, Puerto Vallarta, Lerdo, Oaxaca y Guanajuato. De hecho, los municipios medianos tienen el mayor esfuerzo fiscal promedio dentro de la muestra (0.011934).

Llama la atención la presencia en el cuadro 2 de dos municipios chicos: Ixtapa-Zihuatanejo y San José de los Cabos. La aparición de estos municipios desmiente el mito de que los municipios chicos son los que han realizado menor esfuerzo fiscal: la posibilidad de contar con ingresos provenientes del turismo les ha permitido realizar un mayor esfuerzo fiscal que el resto de los municipios. Esto se confirma en el cuadro 3, donde aparecen los diez municipios chicos que mayor esfuerzo fiscal han realizado.

CUADRO 3

<i>Municipio</i>	<i>Estado</i>	<i>Esfuerzo fiscal</i>
Ixtapa-Zihuatanejo	Guerrero	0.02474936
San José de los Cabos	Baja California Sur	0.02365754
Valle de Bravo	Estado de México	0.01365225
Cozumel	Quintana Roo	0.01319538
Zapotlán el Grande	Jalisco	0.01303356
Moroleón	Guanajuato	0.01303055
Tecate	Baja California	0.01264694
Apizaco	Tlaxcala	0.01126628
Salina Cruz	Oaxaca	0.01060308
Huamúchil	Sinaloa	0.01038036

CUADRO 4

<i>Municipio</i>	<i>Estado</i>	<i>Esfuerzo fiscal</i>
Cuautitlán Izcalli	México	0.00531
Chalco	México	0.0052285
Coacalco	México	0.005202
La paz	México	0.0051929
Nicolás Romero	México	0.0051464
Texcoco	México	0.0050153
Chimalhuacán	México	0.0049798
Tecámac	México	0.0048494
Tultitlán	México	0.004846
Ecatepec	México	0.0047584

Los resultados del cuadro 2 contrastan con los resultados presentados en el cuadro 4: los diez gobiernos que han hecho menor esfuerzo fiscal dentro de la muestra también son los diez que han llevado a cabo menor esfuerzo fiscal entre los municipios grandes. Todos ellos se localizan en la zona metropolitana del Distrito Federal. Es importante señalar que el esfuerzo fiscal promedio de los municipios grandes es el menor de todos los municipios; incluso, es menor que el promedio de los chicos (0.01058 vs 0.007582).

CONCLUSIONES


En los últimos años, América Latina ha estado inmersa en un proceso de mayor apertura democrática que ha generado una demanda por una mayor descentralización fiscal. Dentro de este tema, los resultados obtenidos en este trabajo contribuyen a la discusión sobre la devolución de las responsabilidades tributarias a los gobiernos locales. Para ello, se analizó el esfuerzo recaudatorio de 155 gobiernos locales en México durante el periodo 1993-2000.

Los resultados de esta investigación indican que, si bien tanto las participaciones como las transferencias de los ramos 26 y 33 han tenido un efecto negativo en el esfuerzo fiscal de todos los gobiernos locales analizados, hay diferencias en el desempeño fiscal de los municipios cuando éstos se agrupan por tamaño: el impacto negativo de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal ha sido mayor en los municipios grandes que en los pequeños. Por otra parte, el mayor esfuerzo fiscal promedio dentro de la muestra lo realizan los municipios medianos. Más aún, hay diferencias en el desempeño fiscal de gobiernos de igual tamaño.

La importancia de estos resultados es doble. Por una parte, apoyan la hipótesis de la disminución del esfuerzo fiscal en los municipios del país. Por otra, confirman que diferenciar a los gobiernos locales por su tamaño no es suficiente para capturar la heterogeneidad de los mismos.

Es importante señalar que antes de diseñar una política integral de las responsabilidades intergubernamentales en México, será necesario que los resultados aquí obtenidos se complementen con un estudio sobre el impacto del gasto sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y, más generalmente, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su conjunto. Por ejemplo, queda pendiente analizar estos resultados a la luz del estudio de Cabrero y Orihuela (2002), donde se muestra que los ingresos propios de los municipios contenidos en la muestra financian una menor proporción del gasto comparado con las cifras para 1978: en 2000, 33.8% de los gastos fueron financiados con ingresos propios, mientras que en 1978, el porcentaje fue de 54.

Otra pregunta que queda en el aire es: ¿hasta qué punto los resultados aquí presentados son aplicables a los gobiernos locales rurales que constituyen la ma-

yoría de los más de 2 400 municipios en México? Seguramente no son aplicables. Sin embargo, a partir de los resultados de este trabajo será inevitable volver la mirada hacia los gobiernos locales rurales. Hoy por hoy, no tenemos evidencia para afirmarlo. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baltagi, Badi (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons, Estados Unidos.
- Bird, Richard y E. Slack (1983), *Urban Public Finance in Canada*, Butterworths, Toronto.
- Bird, Richard y François Vaillancourt (eds.) (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela (2002), “Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, vol. 17, núm. 1, enero-abril.
- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros y Steven Webb (2000), “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Marcelo M. Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, pp. 200-236.
- Dixit, A. y John Londregan (1998), “Fiscal Federalism and Redistributive Politics”, *Journal of Public Economics*, vol. 68, pp. 153-180.
- Gordon, R. (1993), “An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, núm. 4, pp. 567-586.
- Hines, J. y R. Thaler (1995), “The Flypaper Effect”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 4, pp. 217-226.
- Hsiao, Cheng (1993), *Analysis of Panel Data*, 2a. ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Ibarra, Jorge y Rodrigo Alanís (2001), *Revenue Sharing Transfer's and Dependence of State Governments in Mexico*, Documento de Trabajo núm. 17, septiembre, ITESM, México.

- Ibarra, Jorge, Alfredo Sandoval y Lida Sotres (2001), *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, Escuela de Dirección del Tecnológico de Monterrey (EGADE), febrero.
- Inman, Robert P. y Daniel L. Rubinfeld (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", *Journal of Public Economics*, vol. 60, pp. 307-334.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomás (2000), "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 305-333.
- López Murphy, Ricardo (ed.) (1995), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coords.) (2003), *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Jameson Boex (1997), *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and their Applicability in the Russian Federation*, Working Paper No. 97-3, Georgia State University.
- McLure, Charles E. (1997), "Topics in the Theory of Revenue Assignment", en M. Blejer y T. Ter-Minassian, *Macroeconomic Dimension of Public Finance*, *Routledge Studies in the Modern World Economy*, Routledge, Londres, pp. 94-109.
- Merino, Gustavo (2003), "La descentralización educativa y las decisiones presupuestales de los estados", en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Moreno, Carlos (2003), *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers*, Documento de Trabajo 127, DAP-CIDE, México.
- Morris, Arthur y Stella Lowder (eds.) (1992), *Decentralization in Latin America: An Evaluation*, Praeger, Nueva York.
- Nickson, Andrew (1995), *Local Government in Latin America*, Lynne Rienner, Colorado.
- Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149.
- Peterson, G. (1997), *Decentralization in Latin America, Learning through Experience*, World Bank, Washington.

Raich, Uri (2003), *Impacts on Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo 102, DAP-CIDE, México.

Sobarzo, Horacio (2003), "México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México", documento elaborado para el Foro Enfoques Alternativos de Federalismo Fiscal en México, INDETEC, México, septiembre.

