

La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011

**The reform hacendaria and the transfers
in the municipalities of Jalisco 2005-2011**

Antonio Ruíz-Porras*
Nancy García-Vázquez**

Resumen

En el federalismo fiscal se definen los principios económicos, las fórmulas técnicas para la distribución de recursos, pero también los acuerdos políticos entre distintos niveles de gobierno. En más de una ocasión en el federalismo fiscal mexicano se han redefinido estos tres aspectos. La más reciente fue la reforma hacendaria del año 2007, denominada "Por los que menos tienen". Este nuevo arreglo tiene distintos comportamientos en las finanzas municipales que involucran criterios técnicos pero también políticos. Por ello, en este trabajo analizamos el sistema de transferencias en los 125 municipios de Jalisco. Particularmente, evaluamos cómo se comporta la asignación de transferencias federales y las participaciones estatales en la planeación de las finanzas municipales. El análisis contempla los ramos 28 y 33 y la suma de transferencias estatales y federales. Los resultados sugieren que la planeación en la asignación de las transferencias depende de factores poblacionales y territoriales como estableció la reforma, pero también obedece a factores políticos.

Palabras clave:

- Transferencias Intergubernamentales
- Planeación Gubernamental
- Municipios

JEL: H77, O21, D72

Abstract

In the fiscal federalism there are defined the economic beginning, the technical formulae for the distribution of resources, but also the political agreements between different levels of government. In more than one occasion in the fiscal Mexican federalism these three aspects have been re-defined. The most recent was the reform hacendaria of the year 2007, named "For those who less have". This new arrangement has different behaviors in the municipal finance that involve technical criteria but also political. For it, in this work we analyze the system of transfers in 125 municipalities of Straw hat. Particularly, we evaluate how one endures the assignment of federal transfers and the state participations in the planeación of the municipal finance. The analysis contemplates the branches 28 and 33 and the sum of state and federal transfers. The results suggest that the Planning in the assignment of the transfers depends on population and territorial factors since the reform established, but also it obeys political factors.

Keywords:

- Intergovernmental transfers
- Government Planning
- Municipalities

Introducción

En el federalismo fiscal, los distintos niveles de gobierno deben asumir de manera coordinada cómo han de distribuirse los recursos públicos. Se trata de un mecanismo para establecer los principios económicos, las fórmulas

* antoniop@cucea.udg.mx, Departamento de Métodos Cuantitativos, Universidad de Guadalajara-CUCEA, Zapopan, Jalisco, México.

** nancy.garcia@coljal.edu.mx, Dapartamento de Políticas Públicas Locales, Colegio de Jalisco, Jalisco, México.

¹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene su origen en las leyes Coordinación Fiscal (1978), del Impuesto al Valor Agregado (1978) y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (1980).

políticos, ello nos permite analizar los criterios técnicos y políticos (Krane y Wright 2000). Nuestras categorías de transferencias incluyen las participaciones estatales, las transferencias federales de los ramos 28 y 33 y la suma de éstas. El panel de datos incluye 873 observaciones anuales para el periodo 2005-2011. El análisis se realiza a través de gráficas de tendencia que proyectan los promedios de transferencias de grupos de municipios que comparten características comunes. Estos promedios se usan con fines comparativos y de análisis.

Los resultados principales de la investigación indican que la planeación de transferencias depende del grado de desarrollo y de los partidos políticos prevalecientes en los municipios. El análisis muestra que las transferencias crecieron entre 2005 y 2011 (medidas en pesos constantes per cápita); aunque no de manera constante. La evidencia también sugiere que las cantidades e incrementos en las transferencias dependen de los partidos.

Este estudio está dividido en seis secciones. En la primera se hace la presentación, en la segunda se revisa la literatura referida a las relaciones intergubernamentales y los principios normativos de las transferencias. En la tercera se analiza cómo está estructurado el sistema de transferencias y participaciones federales y estatales en su normatividad y administración a partir de la reforma hacendaria del 2007. En la cuarta se describen la base de datos, las variables y la metodología de análisis. En la quinta sección se presentan las tendencias de las transferencias planeadas, según la densidad poblacional y los partidos políticos. En la última sección se sintetizan y discuten los resultados.

2. Revisión de la literatura

Como refieren Rodden, Eskeland y Litvack, el federalismo fiscal es un mecanismo para intentar resolver problemas de gobernanza en la distribución de los bienes públicos,² desde la perspectiva de un “planeador benevolente” (2003: 5).

La figura de un planeador centraliza ingresos y egresos mediante un diseño fiscal basado en las transferencias intergubernamentales como principal mecanismo de distribución. De modo que la habilidad de este planeador benevolente se refleja en el uso de las transferencias como mecanismo para:

² En la teoría del federalismo fiscal se argumenta que los gobiernos subnacionales y locales deben proveer bienes y servicios de manera eficiente con base en varias consideraciones. La primera se refiere a las ventajas de los gobiernos para conocer y satisfacer las preferencias de los habitantes de una localidad. La segunda se refiere a la potencial promoción de la competencia y eficiencia entre los productores de bienes y servicios locales. La tercera se refiere a las facilidades para monitorear y supervisar el manejo de los recursos públicos. Véase Hyman (2005) para una introducción a la teoría del federalismo fiscal.

parecería ser un tema relevante. Por esta razón, aquí se considera que debieran revisarse con mayor cuidado.

3. Los sistemas de transferencias federales y estatales en Jalisco

En este apartado exponemos los mecanismos de los sistemas de transferencias federales y estatales y su proceso de planeación. En esta parte nos enfocamos en algunos de los aspectos técnicos de la planeación de las transferencias federales y estatales en Jalisco. En primer lugar hay que tomar en cuenta el marco federal y, posteriormente, revisar cómo éste baja al nivel de los municipios jaliscienses.

Los mecanismos de asignación de las transferencias federales

Desde 1980, la Recaudación Federal Participable (RFP) es el instrumento administrativo-financiero para determinar la distribución de los recursos del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.⁵ La reforma de 2007 modificó la RFP y parte de las fórmulas de las participaciones y las aportaciones. Las leyes modificadas fueron la de Coordinación Fiscal (LCF), del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) y de Derechos (LFD).

Por lo que se refiere al Ramo 28 referente a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (transferencias no condicionadas), por ley, al menos 20% debe destinarse a los municipios. Su distribución se basa en la población, la capacidad recaudatoria de las entidades federativas y, aspectos específicos de acuerdo al fondo.⁶

El Ramo 33 relativo a las Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios (transferencias condicionadas), comprende la mayor cantidad de recursos, pero están sujetos a la ejecución de políticas sociales.⁷ Su distribución depende de la RFP y de los índices de pobreza.

⁵ La RFP adiciona todos los impuestos recaudados por la federación (ingresos tributarios), más los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería (restando las devoluciones por tales conceptos). La RFP no considera derechos adicionales o extraordinarios ni impuestos o servicios convenidos entre la federación y las entidades.

⁶ Una mayor descripción de los criterios de asignación puede consultarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su portal <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

⁷ El Ramo 33 es una derivación de otros ramos, programas y recursos que se denominaban 12, 25 y 26. Mayor detalle de estos fondos puede encontrarse en el boletín del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf> (Consultado el 6/10/12).

⁹ Además, los municipios también reciben otros recursos. Como parte del Ramo 39 denominado Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFER), reciben el Fondo de Incentivo a la Eficiencia en la Gestión Municipal (FIEGM) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Estos fondos se integran con el uno por ciento de los ingresos del estado respectivamente.

Gráfica 1

Criterios de distribución del Fondo Municipal de Participaciones



Fuente: elaboración propia.

4. Base de datos y metodología de análisis

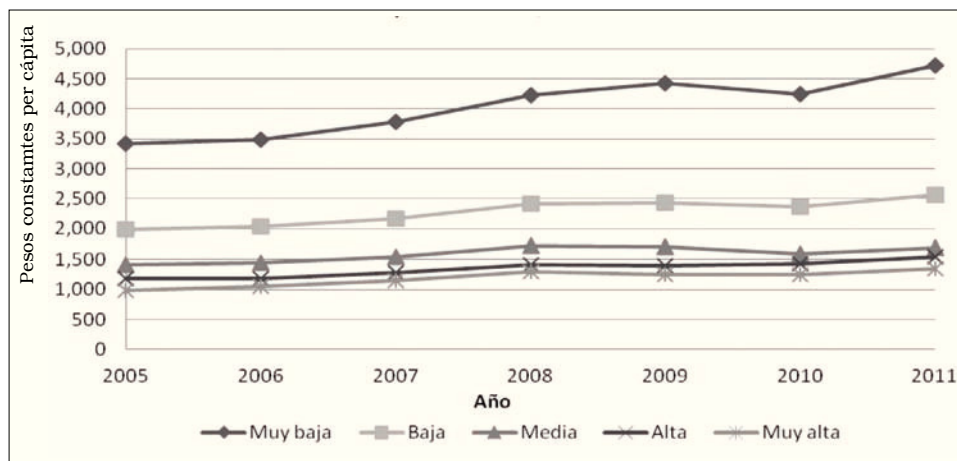
Nuestro análisis se realiza con datos de los procesos estatales de planeación gubernamental a nivel municipal, la densidad poblacional y la composición política de los ayuntamientos. Son cifras anuales estimadas por el gobierno del estado¹⁰ que se publican en el primer trimestre.¹¹

¹⁰ Las transferencias planeadas son presupuestadas y publicadas por el gobierno de Jalisco. Las mismas pueden consultarse en <http://www.jalisco.gob.mx> (consultado el 12/10/2011).

¹¹ Particularmente, las cifras de participaciones del periodo 2005-2008 son obtenidas de los marcos programático-presupuestales del gobierno estatal. Las cifras del periodo 2009-2011 son obtenidas de la Secretaría de Finanzas estatal. Todas las cifras anuales están expresadas en pesos constantes per cápita. Los índices del precios usados para deflactar las transferencias estatales y federales son los correspondientes al INPC de la segunda quincena de junio de cada año. La base de dicho índice corresponde a la segunda quincena de diciembre 2010.

¹³ En el Apéndice (cuadro 2.A), se muestra cómo los partidos políticos ocuparon las presidencias municipales y, por tanto, la preferencia política a nivel municipal en el periodo 2005-2011.

Gráfica 2
Transferencias estimadas y densidad poblacional
a nivel municipal en Jalisco, 2005-2011

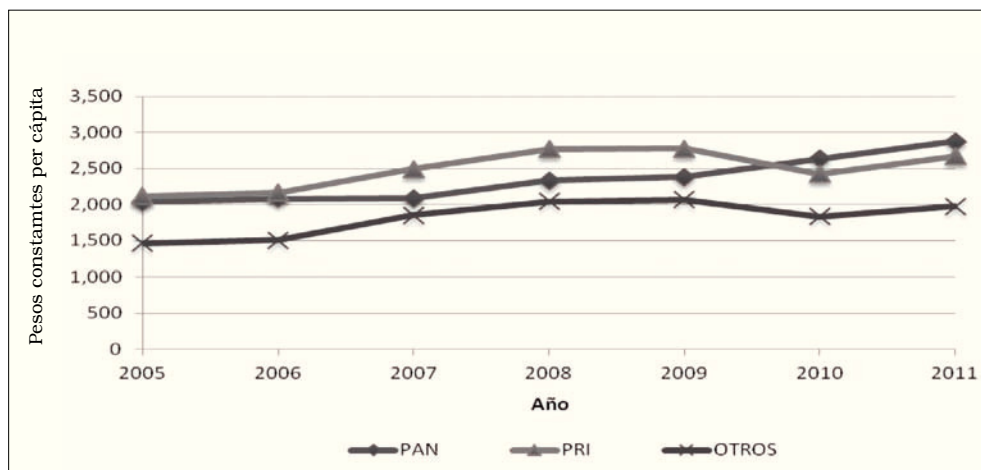


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del gobierno del Estado de Jalisco.
Nota: la taxonomía usada para clasificar a los municipios sigue a Flamand (2007). Las cifras están redondeadas y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

De modo que esta primera gráfica muestra que sí se están cumpliendo los principios de compensación y redistribución, aunque los datos no permiten evaluar si aumentó el esfuerzo fiscal, sí reflejan que el gobierno jalisciense planeó con un mayor pronóstico de gasto los presupuestos de 2008 y 2009, pero luego hubo una contracción del gasto derivada quizá de la crisis financiera mundial. Consistentemente, la segunda gráfica también reporta un incremento en las transferencias recibidas por todos los partidos políticos. Sin embargo, se evidencia la existencia de criterios políticos en tanto que, comparativamente, hay diferencias significativas.

Particularmente entre 2005 y 2009, las transferencias hacia los municipios del PRI son más altas que aquellas de los municipios del PAN. Sólo en 2010 esta situación se revierte a favor del PAN. Las menores transferencias son para municipios donde prevalecen otros partidos.

Gráfica 3
Transferencias estimadas (federales y estatales)
y partidos políticos a nivel municipal en Jalisco, 2005-2011



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del gobierno del Estado de Jalisco. La taxonomía usada para clasificar a los municipios sigue a Flamand (2007). Las cifras están redondeadas y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

6. Conclusiones y discusión

En esta investigación hemos estudiado el sistema de transferencias en los 125 municipios jaliscienses. Hemos analizado las relaciones entre las transferencias planeadas, la densidad poblacional y los partidos políticos. Los resultados del análisis sugieren que la planeación de las transferencias hacia los municipios depende del grado de desarrollo y de los partidos políticos. Particularmente, las transferencias per cápita medias destinadas a los de baja y muy baja densidad y a municipios del PRI y del PAN son mayores que la media del total de municipios. También se observa que las transferencias crecieron entre 2008 y 2011 (medidas en pesos constantes per cápita); aunque no de manera constante. La evidencia también sugiere que las cantidades e incrementos en las transferencias dependen de los partidos.

Los resultados de esta investigación tienen implicaciones para evaluar las relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en los municipios de Jalisco. Una implicación es que la planeación gubernamental está limitada para generar bienes y servicios de manera adecuada. Esta

afirmación se sustenta en el análisis teórico de Bradford y Oates (1971) sobre los efectos de las transferencias en la producción de bienes y servicios públicos locales. Como es conocido, ellos muestran que, en la presencia de equilibrios políticos, hay menores niveles de eficiencia e impacto de las transferencias cuando éstas son no condicionadas.

Finalmente, creemos necesario extender el análisis desarrollado a fin de abarcar la implementación, la ejecución, sus determinantes y la correspondencia entre etapas. En este contexto, y al considerar la existencia de discriminación política, el *lobbying* quizá debiera ocupar un lugar relevante en estudios posteriores. Al final de este trabajo, se evidencia que analizar la planeación presupuestaria desde los aspectos técnicos y políticos nos permite observar un panorama más claro de porqué se sostienen condiciones sumamente diversas entre los gobiernos locales.

Bibliografía

- Bradford, David F. y Wallace E. Oates, "Towards a predictive theory of intergovernmental grants", *American Economic Review*, 1971, 61(2), mayo, pp. 440-448.
- Boadway, Robin y Anwar Shah, *Fiscal Federalism Principles and Practices of Multiorder Governance*, Canada, Queens University, 2008.
- Cabrera Castellanos, Fernando y René Lozano Cortés, *Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México: una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Universidad de Quintana Roo y Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- Cárdenas, Oscar J. y Amarendra Sharma, "Mexican municipalities and the flypaper effect", *Public Budgeting and Finance*, 31(3), Otoño, pp. 73-93, 2011.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: Incentivos y limitaciones", *Perfiles Latinoamericanos*, 1997, 6(10), junio, pp. 35-73.
- Díaz Cayeros, Alberto, "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", *Gestión y Política Pública*, 2004 13(3), segundo semestre, pp. 663-687.
- Flamand, Laura (responsable técnico), *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2000*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2007.

