

Cristian Omar Alcantar López

Hacienda pública municipal en México: análisis sobre la recaudación y problemática actual



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Hacienda pública municipal en México: Análisis sobre recaudación y problemática actual

Cristian Omar Alcantar López

**UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
2019**

Este libro fue sometido a un proceso de evaluación por pares, en condiciones de anonimato, de acuerdo con la normatividad que regula la producción editorial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Primera edición 2019

D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Periférico Nte. 799, núcleo universitario Los Belenes
45100, Zapopan, Jalisco

ISBN: 978-607-547-692-6

Hecho en México
Made in Mexico

Contenido

Prólogo	[5]
Presentación	[7]

CAPÍTULO I.

ANÁLISIS TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LAS FINANZAS Y HACIENDA PÚBLICA

1.1 Introducción	[9]
1.2 Finanzas públicas. Una aproximación hacia el enfoque positivo y normativo	[13]
1.3 Hacia la segunda generación del federalismo fiscal	[15]
1.4 Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: modelos y evolución	[20]

CAPÍTULO II.

LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO: ORIGEN Y APLICACIÓN

2.1 Origen de la coordinación fiscal en México	[30]
2.2 El contexto jurídico de la coordinación fiscal en México	[32]
2.3 Sistema nacional de coordinación fiscal	[34]
2.4 Sistema de transferencias de recursos federales	[39]

CAPÍTULO III.

LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO

3.1 Contexto jurídico del municipio	[55]
3.2 Funciones de la hacienda pública municipal	[61]
3.3 Las relaciones fiscales intergubernamentales a nivel municipal	[64]
3.4 La recaudación municipal en México	[73]

CAPÍTULO IV.

PROPUESTA PARA IMPULSAR LA RECAUDACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

4.1 Antecedentes	[83]
4.2 Propuesta para impulsar la recaudación de los municipios de México	[88]

CAPÍTULO V.

EL CASO DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, MÉXICO, 2013-2017

5.1 El municipio de Zapopan	[94]
5.2 La gestión hacendaria del municipio de Zapopan, 2013-2017	[98]
5.3 Programas para impulsar la recaudación del municipio de Zapopan	[102]
5.4 Resultados del caso Zapopan	[105]
Conclusiones	[109]
Referencias	[113]
Siglas y acrónimos	[125]
Índice onomástico	[128]
Índice de cuadros y figuras	[131]

Prólogo

Como miembro de la comunidad académica de la Universidad de Guadalajara, me complace, además de ser un verdadero gusto, prologar la presente obra que fue realizada mediante un proceso creativo, con un alto grado de esmero y dedicación. Por lo que, puede señalarse como un acontecimiento importante en la vida académica y profesional del autor.

El trabajo *Hacienda pública municipal en México: Análisis sobre recaudación y problemática actual* es producto de un constante trabajo durante más de cuatro años, con base en un proceso de investigación ordenado y coherente, del análisis teórico y del énfasis de la pertinencia de la hacienda pública local en nuestro país.

Por lo que es menester reconocer que la propuesta presentada en materia de corresponsabilidad recaudatoria con fundamento en la participación de manera conjunta entre las autoridades responsables de la recaudación y los contribuyentes constituye un aporte esencial para el desarrollo y crecimiento de los Municipios.

Por estas razones, este trabajo debe marcar una pauta para impulsar futuras investigaciones con alternativas que impacten en la hacienda pública municipal. Además de que este libro puede fungir como una obra de consulta por sus abundantes citas a distintos autores, el análisis teórico realizado, la literatura analizada y las diversas leyes y tesis jurisprudenciales que le dan soporte a este producto de investigación.

Finalmente, reitero el esfuerzo del Dr. Cristian Omar Alcantar López por su trabajo y tiempo dedicado a esta obra que sin duda deberá ser el inicio de un proceso permanente y constante en aras de continuar en la vida académica fomentando e impulsando la investigación.

MTRO. GUSTAVO ALFONSO CÁRDENAS CUTIÑO
Director de Finanzas
Universidad de Guadalajara

Presentación

La presentación del libro titulado *Hacienda pública municipal en México: Análisis sobre recaudación y problemática actuales* es el resultado de un trabajo de investigación de más de cuatro años, sujeto de arbitraje por pares. Esta obra tiene un sentido de pertinencia en el tema hacendario a nivel local, que argumenta la necesidad de impulsar nuevos modelos de gestión hacendaria, mediante propuestas de corresponsabilidad recaudatoria que permita incrementar los ingresos del municipio.

Esta publicación tiene como destinatarios al público en general. No obstante, es una obra que se recomienda a los tesoreros municipales, responsables de las finanzas locales, investigadores, docentes y estudiantes debido a que tiene una visión innovadora con programas y estrategias para impulsar la recaudación, por lo que existe el convencimiento de que este trabajo será de utilidad para todos aquellos interesados y relacionados al tema hacendario local en México. La presente obra se integra por cinco capítulos.

El primer capítulo introduce al lector en el tema hacendario estableciendo la problemática de las haciendas locales en México y las atribuciones con las que cuenta este nivel de gobierno, continúa con el análisis de las finanzas públicas con enfoque positivo y normativo, las nuevas tendencias del federalismo fiscal y los modelos y evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Además, como parte del capítulo se define los conceptos de finanzas públicas, hacienda pública, materia fiscal y transferencias federales.

El segundo capítulo sostiene un análisis y discusión sobre el origen de la coordinación fiscal en México. Posteriormente, se analiza el contexto jurídico de la coordinación fiscal, el alcance del sistema nacional de coordinación fiscal vigente, que define las actuales condiciones de las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Además, documenta el modelo de transferencias federales y su efecto en las tendencias de las participaciones y aportaciones federales.

El tercer capítulo examina la situación actual de la hacienda pública municipal, se establece una visión del origen jurídico del municipio en México a través de los distintos procesos de evolución enmarcados por las reformas al artículo 115 constitucional. Posteriormente, se analiza con base en las atribuciones de dicho artículo, la situación actual de la gestión hacendaria del municipio y la participación dentro del modelo de relaciones fiscales intergubernamentales.

El cuarto capítulo presenta la propuesta para impulsar la tributación del gobierno local en México y la definición de los criterios político hacendarios que dispone el municipio para promover el pago de contribuciones e incrementar los recursos presupuestales.

El quinto capítulo contiene el análisis del caso del municipio de Zapoan durante el periodo 2013-2017; se analiza el contexto general del municipio, la situación actual de su gestión hacendaria y la corresponsabilidad en materia de recaudación con la finalidad de presentar los resultados y conclusiones.

Por último, reconozco que la publicación de este libro fue posible gracias a las autoridades del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), en específico, al rector, el Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes, al doctor José María Nava Preciado, secretario académico, al maestro Gerardo Flores Ortega, secretario administrativo, y al director de la División de Contaduría, el doctor Marco Antonio Daza Mercado.

A Miguel Ángel Serrano Núñez, secretario técnico del Comité Editorial y jefe de la Unidad de Producción Editorial del CUCEA, por la aprobación de la presente obra, y al Colegio Departamental del Departamento de Auditoria de la División de Contaduría.

Agradezco también su amabilidad y colaboración a los siguientes profesores: al doctor Javier Ramírez Chávez, jefe del Departamento de Contabilidad, al doctor José Trinidad Ponce Godínez, jefe del Departamento de Finanzas, al doctor Sergio Sánchez Enríquez, jefe del Departamento de Impuestos, y a la maestra Martha Teresa Ramírez Chávez, coordinadora de la licenciatura en Contaduría Pública.

Agradecimiento especial al director de Finanzas de la Universidad de Guadalajara, el maestro Gustavo Alfonso Cárdenas Cutiño, por la confianza y la oportunidad de poder colaborar desde este espacio en esta mi alma mater.

Capítulo I. Análisis teórico y conceptual de las finanzas y hacienda pública

1.1 INTRODUCCIÓN

La presente obra tiene como finalidad proponer alternativas que impulsen la recaudación fiscal a nivel municipal, a partir de evaluar la evolución de la gestión de la hacienda municipal en México, que se instituyó a través de las distintas reformas, ordenamientos, la creación de una Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que planteó como objetivo armonizar, delimitar las atribuciones en materia fiscal y determinar los envíos de recursos de un nivel de gobierno a otro mediante transferencias.¹

Estas transferencias de recursos en México tienen una finalidad de suficiencia atendiendo el gasto derivado de las crecientes necesidades sociales, y no las fuentes de ingreso, lo que propicia efectos negativos para el desarrollo de las comunidades. Para Maldonado (2012), esta situación genera una debilidad institucional que se acentúa en los diversos procesos en los cuales el gobierno central delega atribuciones sobre ciertas acciones a unidades descentralizadas estructuradas como los municipios, con un grado de distribución de poder entre ellas, con la finalidad de tener capacidad en la toma de decisiones, competencias en distintos rubros y la generación de recursos propios.

¹ Para efectos de este trabajo el término “transferencias” es utilizado por la doctrina para señalar los recursos que se transfieren de un nivel de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto e incluyen dos vertientes principales: participaciones y aportaciones. No obstante, es menester esclarecer que los términos empleados en la Ley de Coordinación Fiscal (2018) son los de Participaciones y Aportaciones. En el caso de las participaciones son ingresos provenientes de la Recaudación Federal Participable con la característica de que no son etiquetados con un fin específico y no existe la obligación de rendir cuentas excepto a la población. A diferencia de las aportaciones que son recursos condicionados para realizar funciones precisas, con la finalidad de mejorar las condiciones de la población. Cabe señalar que el ejercicio de estos recursos es fiscalizado por lo que su gasto debe ser comprobado y justificado.

En México, las atribuciones recaudatorias no pueden ser ejercidas en igualdad de condiciones dada la desigualdad entre los municipios, resultado de las diferencias existentes entre cada uno de ellos, como pueden ser las étnicas, sociales y económicas. Esto refleja una disparidad de oportunidades, imposibilitando en algunos casos el proceso de corresponsabilidad² en materia de recaudación, lo que ha generado, a su vez, una dependencia de recursos de un ámbito local hacia el federal y la disminución de estímulos para su gestión.

En la siguiente tabla se aprecia, en el caso de México, que los gobiernos estatales y municipales cuentan con mínimas atribuciones en materia fiscal, lo que demuestra la fragilidad de las entidades locales, incluso en comparación con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de recaudación.

TABLA 1. PORCENTAJES DE INGRESOS DEPENDIENDO DEL NIVEL DE GOBIERNO

Países	Gobierno central			Gobierno estatal o regional			Gobierno local			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2015	1995	2000	2015	1995	2000	2015	1995	2000	2015
Federales												
Argentina	59.0	66.4	61.0	17.5	17.8	16.9				23.4	15.8	22.2
Brasil	44.7	47.8	43.7	26.8	25.3	24.4	3.7	3.4	5.9	24.8	23.5	25.9
México	73.9	79.3	80.4	2.8	2.5	4.2	1.5	1.0	1.6	21.8	17.2	13.9
Venezuela	94.6	94.6	97.0							5.4	5.4	5.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016. Esta tabla hace referencia a los porcentajes de los ingresos que obtienen los países Latinoamericanos de la OCDE, respecto a sus diferentes órdenes de gobierno. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2018_rev_lat_car-2018-en-fr#page1

Por otro lado, la gestión hacendaria del municipio es un proceso sin consolidar en países como México; por una parte es ineficaz la administración en el cobro del impuesto predial y del uso de servicios como el agua potable, fuente de ingreso propio del municipio;³ y por la otra, la

² Según Giménez (1990), el término *corresponsabilidad* debe señalarse en un sentido amplio de responsabilidad compartida entre la recaudación y la composición del gasto. Por lo que establece que se debe afectar ambos casos y determinar de manera clara al responsable de la administración de los recursos tributarios, así como al órgano que determinará la ejecución del gasto.

³ Esta situación se deriva de la dependencia financiera con origen en el modelo de dis-

no actualización de los valores catastrales que le sirven de base impide aumentar el total de sus ingresos considerando los acuerdos en materia fiscal que se tienen mediante las relaciones fiscales intergubernamentales (RFIGS).

De acuerdo con Chapoy (2006), los gobiernos locales en las últimas décadas, aún con la presencia de LCF y un SNCF, continúan cediendo potestades recaudatorias que en algún tiempo fueron locales, a cambio de recibir parte de los ingresos federales. Al no asumir los gobiernos subnacionales potestades fiscales que por su naturaleza les corresponden, les han sido restituidas la captación de recursos propios, lo que provoca dependencia de recursos federales a los municipios.

En esta misma línea de reflexión, organismos como la OCDE, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han generado información relativa a la ineficiencia del sistema fiscal mexicano que pondera la limitada participación del municipio en materia de corresponsabilidad recaudatoria y la descentralización de atribuciones y potestades tributarias hacia el gobierno local.

Ante esta situación se plantea la siguiente reflexión: ¿Qué hacer para incrementar la autonomía de los municipios, cuando la corresponsabilidad recaudatoria es decisiva para aumentar los ingresos propios, la competitividad económica y cumplir con las demandas ciudadanas?

Sobre esta consideración existen varios autores que plantean diversas vías y medios. Sánchez (1996) señala la posibilidad de establecer una mínima corresponsabilidad recaudatoria del gobierno local, lo que tiene su origen en la potestad para establecer los elementos del impuesto, ejercer su administración y recibir los rendimientos generados por el mismo.

Por su parte, Navarro y Paniagua (2010) argumentan que las haciendas públicas cuentan y disponen de una variedad de conductos, dado que intervienen al asumir responsabilidades que además no son fáciles de diferenciar, a través de la imposición, el gasto público, los gastos fiscales, los créditos y la deuda pública, entre otros.

Una contribución importante la realiza Ortega (2004), quien señala que los medios con los que cuenta la hacienda pública local para la recaudación, son complementarios a la potestad tributaria. Además de

tribución de recursos, la falta de incentivos fiscales y una dependencia financiera con otros entes de gobierno.

ser fundamentales en el papel que juega en las finanzas públicas, son factores que permiten conformar una parte importante de la hacienda pública refiriéndose de forma específica a las contribuciones, al gasto, la deuda y el patrimonio.

En relación con los elementos identificados, Rodríguez (2007) considera importante dentro de la hacienda pública lo referente a la materia fiscal y define que: “Es todo lo relativo a los ingresos del estado provenientes de las contribuciones y a las relaciones entre el propio estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes” (p. 11).

Para lograr que la participación del municipio sea integral se debe enfatizar en los elementos ya mencionados, especialmente en los ingresos de recursos provenientes de sus atribuciones, por lo que es determinante la aplicación correcta de sus funciones en la recaudación que permitan impulsar el crecimiento de las finanzas locales y desarrollo de la economía. De ahí que se sostenga que para los municipios es una necesidad participar de forma activa en la corresponsabilidad impositiva para fortalecer la actividad recaudatoria en términos de ingresos y de gastos mediante la participación del ciudadano.

La corresponsabilidad recaudatoria, en términos financieros, debe ser considerada fundamental para los municipios, dado que representa la posibilidad de generar mayores recursos por distintas vías; es decir, aumentar la recaudación de impuestos o derechos propios que incrementen la captación de recursos federales, que permitan cumplir con las demandas ciudadanas constituyéndose también en el mejor referente para evaluar la gestión de su hacienda pública en materia de cantidad y calidad de los servicios prestados.

Aun y cuando parece una paradoja, a pesar de existir mínimas atribuciones en materia fiscal para los municipios y que en la hacienda pública local los recursos sean insuficientes para la operación, la administración y el desarrollo de la localidad, existen casos de municipios en México que han impulsado la recaudación identificando áreas de oportunidad para seguir eficientando la captación de recursos mediante la corresponsabilidad.

1.2 FINANZAS PÚBLICAS. UNA APROXIMACIÓN HACIA EL ENFOQUE POSITIVO Y NORMATIVO

Rosen, uno de los fiscalistas más reconocidos, señala que el concepto de hacienda va más allá de la relación que se deriva de la imposición y la ejecución del gasto por parte de la autoridad correspondiente (2008). En su posición coincide en la interacción de ideologías y actitudes entre el Estado y la ciudadanía debido a que el contexto de la hacienda emerge de las finanzas públicas y de las actitudes ideológicas de los individuos que conforman una sociedad en relación con su estado.

De acuerdo a este razonamiento se introduce un primer análisis del concepto de finanzas públicas que tiene su importancia a partir de la orientación normativa y su aplicación positiva. Algunos autores que desarrollaron y argumentaron sobre este concepto son Bowen (1943), Samuelson (1954), Musgrave (1959) y Johansen (1963), que establecen a las finanzas públicas normativas con fundamento en la economía, en el análisis de las políticas y la participación del sector público a través de herramientas que permitan orientar y mejorar el rumbo de la asignación y la distribución de los recursos.

Las finanzas públicas normativas coinciden con la intervención pública y la implementación de políticas mediante el logro de los objetivos planteados y con la participación del sector público. Silva, Páez y Rodríguez (2008) señalan que este tipo de finanzas pretenden resolver “el diseño de criterios para la racionalidad de los programas de gastos e ingresos públicos y valida la intervención del sector público, enmarcándola en una economía de mercado” (p. 121).

A diferencia las finanzas públicas positivas se enfocan en dos sentidos: en el análisis de los criterios y en el efecto de la toma de decisiones en la intervención del sector público. Su estudio se fundamenta en los efectos de su incidencia económica con base en los ingresos y gasto público; es decir, en el resultado que las políticas generan (incentivos y desincentivos).

Para Silva *et al.* (2008), el análisis de la incidencia tributaria (ingresos y gasto público) es un asunto esencial del estudio positivo, por lo que afirma lo siguiente:

Permite estudiar y medir de una parte los efectos económicos de los

programas públicos en la distribución del bienestar, y de otro lado, el grado de respuesta de los agentes económicos frente a esos programas y los cambios que se inducen en su comportamiento (p. 127).

Para Musgrave (1969), basándose en los trabajos de Keynes (1891), la definición de finanzas públicas positivas es el análisis de los criterios y efectos de la toma de decisiones del sector público, a diferencia de las finanzas públicas normativa que la interpreta como la economía del bienestar aplicada; es decir, de manera concreta: lo que es y lo que debería de ser.⁴

Por lo anterior, el análisis teórico sobre finanzas públicas debe ser orientado a identificar los medios para financiar los gastos que realiza el sector público en relación con sus responsabilidades económicas, por lo que su participación está dirigida a la implementación de atribuciones, potestades o facultades que permitan obtener los ingresos necesarios para generar las consideraciones de equidad y eficiencia recaudatoria por parte de la hacienda pública.

En relación con el concepto de hacienda pública se encuentra el trabajo de Musgrave (1969), quien señala que la hacienda pública es: “un conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del estado al que se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública” (p. 3). Por su parte, Flores (1991) señala que:

Son los bienes existentes que sirven para cumplir con sus atribuciones y deudas a su cargo en una entidad sea federal, estatal o municipal, en la que una parte fundamental es el fisco desde la perspectiva de sus funciones en la recaudación (p. 10).

A diferencia de los autores anteriores, para Herber (1975) la acepción de hacienda pública es solo una parte de un todo dado que interpreta:

El término Hacienda Pública no es del todo idóneo respecto al contenido de esta obra. Hacienda como tal sugiere la existencia de flujos

⁴ Los antecedentes de las finanzas públicas representan el desarrollo histórico a través del progreso en la economía. Algunos de los teóricos que a través de su pensamiento económico dieron relevancia a la relación Estado-individuos en referencia al ingreso y al gasto público son Pigou (1928), Bowen (1943), Samuelson (1954), Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1977), Buchanan y Flowers (1980).

monetarios plasmados en las actividades de recaudación de ingresos y de realización de gastos derivados del proceso presupuestario público. Sin duda dichos flujos monetarios son un componente importante del análisis que sigue. Sin embargo, las funciones económicas básicas del Sector Público son aquellas que influyen la asignación de recursos, la distribución de la renta, la riqueza y poder político de voto, el quehacer macroeconómico y la tasa de crecimiento económico. En esto consisten los resultados directos de la actividad económica del sector público. De aquí que el término economía del Sector Público sería una representación más exacta del contenido de la obra que el término Hacienda Pública (p. 27).

Rosen (1987) explica que estos términos en ocasiones son utilizados como sinónimos, dado que a los objetivos, a algunas situaciones de las actividades impositivas y las de ejecución del gasto público se les relaciona en la misma vertiente, es decir, como hacienda pública o economía pública.

Por tal motivo, el concepto de hacienda pública debe considerarse con un enfoque amplio y no desde una perspectiva limitativa como responsable de los procesos del ingreso y de la ejecución del gasto. Esta se centra en las actividades públicas de imposición y gasto y en su influencia sobre la asignación de recursos y la distribución de la renta.

1.3 HACIA LA SEGUNDA GENERACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL

La conceptualización del federalismo tiene su origen en los acuerdos políticos e institucionales que conforman un todo, lo que resulta en la distribución de acciones públicas entre diferentes órdenes de gobierno. Mandujano (2012) expone que la concepción filosófica del federalismo consiste en tres ideas: la asignación de atribuciones, las disposiciones para la ejecución por parte de la autoridad y la cláusula que determine la participación de los Estados en las áreas no exclusivas, únicas o concurrentes a la federación.

La organización de un Estado federal es una conjetura de ideas y voluntades acordadas con la participación de los gobiernos con propósitos

particulares, objetivos comunes y espacios establecidos para desarrollar sus acciones. Para Gamas (1975), el Estado federado está marcado por una división de poder en distintos niveles de gobierno, la distribución formal constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva, el reparto de recursos entre los diferentes niveles de gobierno y una constitución suprema que establece la federación y los Estados que lo integran.

Para Cruz (2004), el modelo de sistema federado tiene las siguientes características:

- a) Una sola soberanía. La federación está representada por un poder máximo que es el Estado federal; a su vez, las entidades federativas y municipales forman parte de la misma y ejercen su autoridad en el espacio que se ubica su jurisdicción.
- b) Conjunto de territorios de los Estados miembro que conforman un solo territorio.
- c) Una sociedad con derechos y obligaciones con relación a una entidad local que en conjunto forman un Estado federal.
- d) Gobiernos con las competencias establecidas en la constitución.
- e) Creación de normas según al nivel de gobierno al que correspondan.
- f) La base de la división territorial de los Estados tiene su origen en el municipio.

Lo anterior permite interpretar que el sistema federado propicia una interacción positiva entre diferentes órganos de gobierno con una visión de desarrollo local, con base en la descentralización de funciones y competencias que le corresponden a cada orden de gobierno, con la finalidad de alcanzar autonomía en lo administrativo, lo territorial y lo económico.

Sin embargo, es posible observar a Estados federales con algunos conflictos de origen, inclusive con diferencias en los procesos de descentralización de facultades, con variaciones en su aplicación; es decir, Estados federados con tendencias centralistas en sus atribuciones derivadas de la fragilidad estructural de las entidades locales.

Federalismo fiscal

El federalismo fiscal ha sido impulsado desde la perspectiva económica

dentro del área de las finanzas, estudia a los Estados descentralizados, sus procesos de organización y las decisiones respecto a los ingresos y egresos públicos, con base en las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno.

Musgrave (1969) realiza una contribución a este análisis al distinguir las atribuciones por nivel de gobierno: estabilización, distribución y asignación.

TABLA 2. ATRIBUCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO

<i>Nivel</i>	<i>Estabilización</i>	<i>Distribución</i>	<i>Asignación</i>
Federal	x	x	x
Estatal	Es posible que el estado tenga la capacidad para desarrollar funciones estabilizadoras	Es posible que el estado tenga la capacidad para desarrollar funciones de distribución	x
Municipal			x

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del trabajo de Musgrave (1969), *Teoría de la Hacienda Pública*. En relación con la estabilización, esta es una atribución de índole federal, dado que este orden de gobierno cuenta con los instrumentos fiscales y políticos para poder realizarla. La distribución es una atribución federal, pero por sus características podría ser una función Estatal y la asignación puede ser ejecutada por los distintos niveles de gobierno.

Con una visión más sistemática, Oates (1977) plantea que el federalismo fiscal puede ser interpretado como las relaciones que existen en relación al ingreso y al gasto entre cada nivel hacendario de los diferentes órdenes de gobierno dentro de un mismo territorio. Este sistema de división de poderes ubica a cada uno de ellos dentro de un espacio de acción, organizado y coordinado con igualdad de rango e independencia, por lo que a esta variación se le conoce como federalismo cooperativo.

Según esta última postura, el federalismo fiscal se puede interpretar como los acuerdos que se generan dentro de un territorio con fundamento y reconocimiento en la Constitución Política, a través de convenios en materia fiscal que garantizan la distribución de competencias para imponer contribuciones, atribuciones en materia recaudatoria y la administración de los recursos para ofrecer bienes y servicios.

Para Oates (1972), los acuerdos en materia fiscal establecidos por

el federalismo fiscal incrementan la gobernabilidad y pueden tener un impacto en el crecimiento económico, debido a que el federalismo fiscal sostiene la existencia de funciones económicas por parte del sector público. Además, generan efectos positivos en las acciones del sector público, como la rendición de cuentas y la participación de la población para ejercer su influencia en las funciones de la provisión.

De manera contraria, Porto (2003) pone el énfasis en las dificultades que se presentan en el federalismo fiscal al asignar las funciones de gastos y las fuentes de financiamiento entre las autoridades correspondientes y los conflictos de los procesos de coordinación sobre decisiones en materia fiscal. Es decir, los que se establecen de las relaciones intergubernamentales (RIGS) y los acuerdos que se sostienen con los gobiernos locales para determinar los límites en algunas funciones en materia de recaudación.

Sin embargo, para Oates (1977), el federalismo fiscal sobresale por los convenios que puede generar entre las distintas partes como solución a las dificultades sobre la estabilización, distribución y asignación en materia fiscal; de hecho, el federalismo fiscal refiere al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación y que surgen de los procesos de ingresos y gasto público.

En el mismo sentido, Musgrave y Musgrave (1992) consideran que algunas de las funciones del sector público como la estabilización y redistribución deben ser ejecutadas por el gobierno central. En lo referente a la asignación de recursos argumentan que esta función debe ser realizada por otro nivel de gobierno, desde la perspectiva de la incidencia del beneficio como criterio a considerar para la oferta de bienes y servicios.

El análisis precedente permite señalar que el federalismo fiscal como sistema se basa en establecer acuerdos que definen las atribuciones en materia fiscal para cada ente de gobierno; sin embargo, la disparidad de atribuciones y la falta de potestades para legislar en materia tributaria propician distorsiones en su implementación, al delimitar sus funciones que por origen corresponden a un cierto nivel de gobierno corriendo el riesgo de convertirse en convenios que simulen funciones descentralizadas.

Evolución del federalismo fiscal

Las facultades con las que cuenta el Estado siguen siendo analizadas en las últimas décadas por algunos autores como Oates (2008) y Weingast (2014), con teorías sobre el federalismo fiscal y las RFIGs, quienes consideran estas nuevas tendencias como el Federalismo de Segunda Generación (FSG), en el que identifican situaciones más reales explicando funciones y acciones de las instituciones fiscales, en virtud de las tendencias democráticas y los equilibrios con un enfoque económico y político en el federalismo fiscal (Ruiz y García, 2014).

El FSG analiza los incentivos generados en los sistemas políticos y los errores del funcionamiento de los procesos de descentralización; es decir, este modelo convalida que las entidades locales que funcionan con restricciones fiscales moderadas probablemente impulsen el gasto propiciando complicaciones económicas. Para Bradford y Oates (1971), los envíos de transferencias hacia los gobiernos subnacionales son determinadas por equilibrios y situaciones político-económicas.

Los análisis teóricos del FSG señalan un trasfondo político y económico que pueden tener las transferencias intergubernamentales entre los gobiernos locales, debido a que éstas generan una dependencia de las entidades federativas a través de los convenios de adhesión al SNCF (caso de México) propiciando control político y pérdida de autonomía (Ruiz y García, 2014).

Por lo anterior, los criterios económicos permiten reflexionar y suponer el origen de las RFIGs. En ese sentido, Ruiz y García (2014) señalan que autores como Kraemer (1997) y Dillinger y Steven (1999) desarrollaron estudios para evaluar la pertinencia de esta hipótesis. En el caso de Weingast (2014), establece que un sistema central federalizado proviene de un sistema autoritario en el que las transferencias son utilizadas para financiar los gastos de las entidades estatales y municipales.

En este sentido, es menester reconocer que en el caso de México se han generado durante las últimas décadas cambios importantes en las políticas fiscales, uno de estos es la creación del SNCF, en el que participan estados, municipios y gobierno federal mediante convenios de adhesión estableciendo la renuncia de algunos impuestos a favor del gobierno federal, a cambio de recibir⁵ participaciones y aportaciones,

5 LCF

dejando en duda si este modelo permitirá el desarrollo económico esperado de las entidades locales en el país.

1.4 LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO: MODELOS Y EVOLUCIÓN

La evolución de las RIGS es diverso y complejo por las distintas perspectivas de su aplicación. Para algunos autores tiene sus antecedentes en los Estados Unidos de América (EUA), desarrollado a través de las características plurales del federalismo. Otros autores se refieren a este término con origen en ideas liberales y progresistas, derivado de los procesos entre entidades gubernamentales y la evaluación de sus efectos (McCulloch, 1965, Seyler 1974, Lovell, 1983, Elazar 1990).

Otros autores, como Wright (1988) y Rhodes (1981), señalan que las RIGS provienen del federalismo debido a que éstas tienen una relación directa de origen, dado que las RIGS se ubican dentro del mismo contexto. Por lo cual, el rol medular que han desarrollado estas relaciones dentro de un sistema federado debe considerarse como parte de esta disciplina.

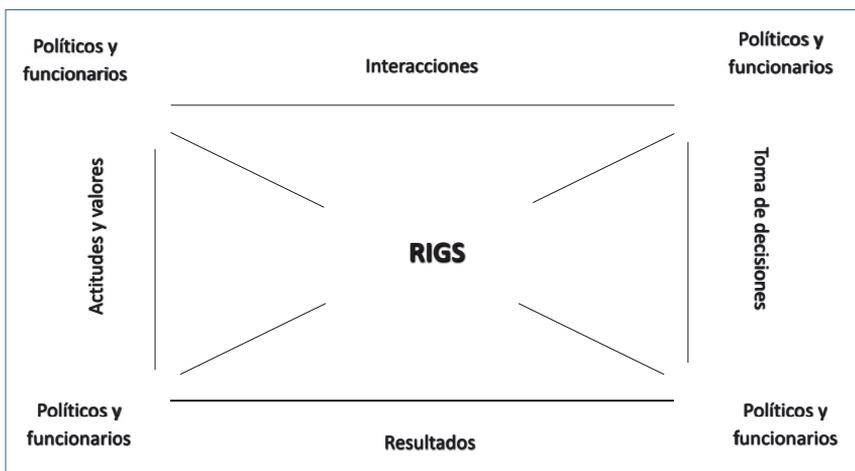
De tal forma, se puede considerar que la tendencia política establecida en los EUA tomó fuerza en los países hispanos mediante los distintos procesos de descentralización derivados de la implementación de políticas y sistemas democráticos de gobiernos considerados como centralistas. Para Cabrero y García (2001), estos procesos iniciaron un complejo sistema de relaciones respecto al funcionamiento y estructura de las administraciones, como son: *a)* la regionalización (tipo y tamaño); *b)* concurrencia en las atribuciones y funciones de cada entidad federativa, y *c)* las relaciones intergubernamentales.

Esta situación deriva en una complicada interacción que surge entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, de la organización, la estructura administrativa y los responsables de los procesos, dadas las limitantes y efectos que pueden presentarse.

Agranoff (1993) afirma que las RIGS son “un proceso que supone la

transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas” (p. 89).

FIGURA 1. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERACCIONES Y PARTICIPACIÓN EN LAS RIGS



Fuente: elaboración propia con datos de Wrighth, D. (1988); *Understanding Intergovernmental Relations*; Third Edition. Brooks/Cole. California. USA.

En la figura anterior se muestra una forma simplificada de este proceso. Se pueden identificar las características de las RIGS, definidas a partir de la interacción de los distintos niveles de gobierno, con la importancia que representan los políticos y los funcionarios a través de los criterios utilizados tanto en los procesos como en las actitudes y los valores que propician una influencia en la toma de decisiones y en los resultados generados por su participación.

Un avance en esta misma línea de reflexión aparece en el trabajo de López (2006), quien avala que las relaciones intergubernamentales se desarrollan mediante actividades y acciones de políticos de primer nivel, con autoridad para determinar el alcance espacial y el marco institucional, los cuales determinan aspectos básicos de las políticas públicas, o en su caso, los que incluyen una combinación de políticos de primer y segundo escalafón, con atribuciones dentro del entorno fijado para realizar acciones públicas.

Contrario a este posicionamiento, Arandía (2016) considera que las RIGS tienen un enfoque organizacional que elimina la presencia política aun y cuando éstas se realizan dentro de ambientes políticos con sustento en distintos intereses; sin embargo, lo relaciona con una “visión organizativa de la gobernabilidad”.

En resumen, las acepciones señaladas sobre las RIGS deben analizarse desde una perspectiva integral considerando todos sus elementos de manera conjunta; es decir, los actores políticos, el espacio donde interactúan, la estructura administrativa, las atribuciones de cada orden de gobierno y los modelos de interacción entre los distintos niveles de autoridad que serán analizados a continuación.

Modelos de interacción entre distintas entidades de gobierno

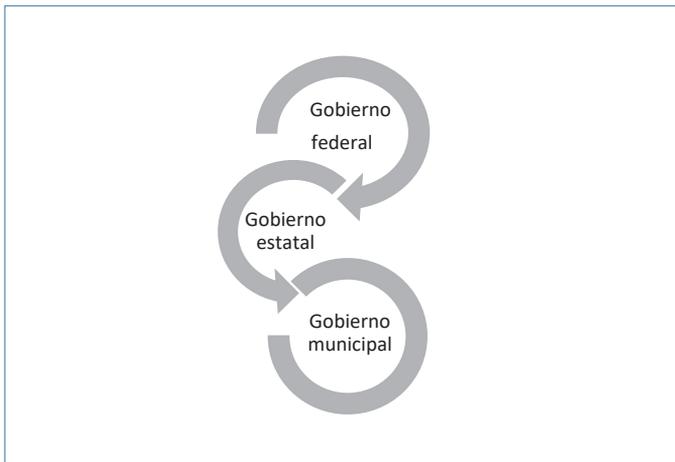
Los procesos de interacción forman parte de un sistema en el que las relaciones interactúan en distintos contextos, con características según el ámbito y condiciones del lugar en el que se desarrollan, elementos que si se descartan desvirtúan el funcionamiento real entre los distintos niveles de gobierno.

Los trabajos teóricos realizados por Wright (1997) describen tres ejemplos de modelos de autoridad clásica de las RIGS, con base en las relaciones entre distintos niveles de gobierno:

- *Autoridad coordinada.* En este modelo se especifica la separación del gobierno federal, estatal y los gobiernos locales. Es decir, se establecen límites de independencia y autonomía entre los distintos niveles de gobierno. Es de considerar que en la realidad este modelo tiene validez desde la perspectiva teórica debido a que es común que en un modelo tripartito existe la posibilidad de que un orden de gobierno se traslape en las funciones de otro orden de gobierno. En la figura 2 se presenta el modelo de autoridad coordinada de una forma simplificada.
- *Autoridad inclusiva.* En este modelo prevalece la distinción entre los entes de gobiernos con una línea vertical, desempeñan un rol dependiente en el que las decisiones las toma el gobierno con mayor autoridad, predomina la jerarquía entre niveles de gobierno a partir

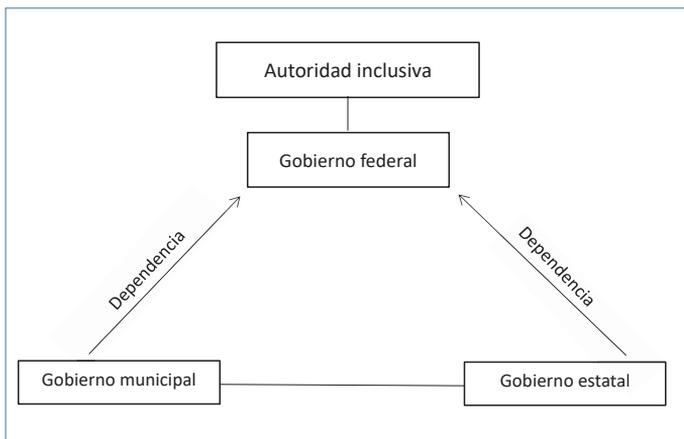
de lo descrito por Wright. Se puede observar la existencia de países que aun cuando sus sistemas son federados es posible identificar que las decisiones provienen de un ente superior: la autoridad central. El modelo se presenta en la figura 3.

FIGURA 2. MODELO DE AUTORIDAD COORDINADA



Fuente: elaboración propia con datos de Wright, D (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Third Edition, Brooks/Cole, California. USA.

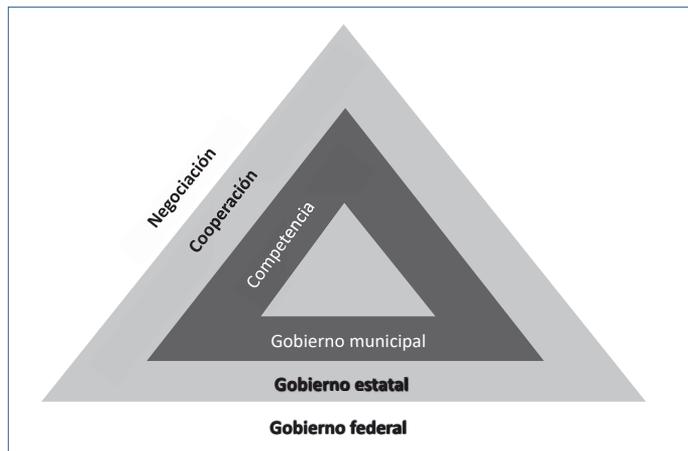
FIGURA 3. MODELO DE AUTORIDAD INCLUSIVA



Fuente: elaboración propia con datos de Wright, D (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Third Edition, Brooks/Cole, California. USA.

- *Autoridad traslapante.* Este modelo evidencia las capacidades de actuación pública, autonomía e interdependencia, se distingue por tres aspectos: la negociación, la cooperación y la competencia simultánea, distinguiéndose en generar como principal herramienta los acuerdos. Para Arandía (2016), un elemento importante en este diseño es la financiación, la cual se genera a través de recursos propios y subvenciones de otro nivel de gobierno. Sin embargo, cabe aclarar que este modelo puede ser considerado a debate por su propia naturaleza de crecimiento de las RIGS, debido a la posibilidad de que las actividades o atribuciones desarrolladas generen concurrencia en algunos ámbitos. Esta situación no debería considerarse como un motivo de subordinación, por lo contrario, debe buscar conservar la autonomía y la responsabilidad de las funciones correspondientes. El modelo se presenta en la siguiente figura.

FIGURA 4. MODELO DE AUTORIDAD TRASLAPANTE



Fuente: elaboración propia con datos de Wright, D (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Third Edition, Brooks/Cole, California, USA.

En el caso de México, puede considerarse que el sistema que prevalece tiene una combinación de los tipos de modelos que Wright ejemplifica, dado que estas interacciones se realizan entre las diferentes instancias de gobierno. La similitud tiene argumento en los siguientes aspectos: *a)* niveles de gobiernos jerárquicos, *b)* cierto grado de auto-

mía, c) la cooperación y coordinación y d) convenios y negociaciones que generan acuerdos entre los gobiernos federales y locales.

Cooperación y coordinación como medios de articulación de las RIGS

El proceso de las RIGS inicia a través de una serie de acciones que permiten la implementación de propuestas y espacios para la gestión de los gobiernos locales con base en dos elementos: la cooperación y la coordinación; es decir, la asignación de funciones o atribuciones para la colaboración y la regulación en la distribución de recursos y responsabilidades en materia fiscal.

La cooperación como medio de articulación de las RIGS

Este mecanismo permite la articulación y la participación de las administraciones locales e instituciones políticas en los distintos procesos de gestión y negociación para lograr acuerdos en distintas materias, por lo que el éxito se logra cuando existen condiciones mínimas en relación con los principios de igualdad jurídica y autonomía entre los implicados.

Arandia (2016) señala que el proceso de cooperación puede cristalizarse por conducto de órganos colegiados con estructura definida integrados por representantes de autoridades centrales y locales, o en su caso por instrumentos eficaces de carácter social como proyectos integrales, acuerdos o convenios regionales, estatales o de índole municipal.

Coordinación como medio de articulación de las RIGS

Este mecanismo de coordinación establece la jerarquización entre los niveles de gobierno, con énfasis en la soberanía y la aplicación de las normas jurídicas que permitan la armonización de las acciones a través de sus funciones. Para Baena del Alcázar (1984), este proceso tiene soporte en normas y regulaciones que se desarrollan al existir dos entes con distintos niveles jerárquicos y competencias distintas; es decir, un coordinador y un coordinado.

Sobre ambos mecanismos, Peters (2003) señala que la cooperación y la coordinación tienen una relación que generan resultados favorables al disminuir el nivel de concurrencia política, así como las problemáticas

generadas propiciando tanto congruencia en las prioridades de la misma, como una visión más amplia en términos sectoriales.

Por lo anterior, se puede establecer que el proceso de coordinación tiene un objetivo específico que se sustenta en eliminar inconsistencias entre las instituciones políticas y las distintas autoridades que participan en las RIGS, por lo que busca establecer la colaboración cercana generando resultados positivos para la sociedad.

Desarrollo de las RIGS

El desarrollo de las RIGS en cualquier diseño o estructura tiene su fundamento en los elementos jurídicos, sociales, políticos y económicos considerados como un argumento importante para la evolución de las RIGS, dado el grado de influencia que tienen en su implementación y en determinar su rumbo; es decir, los recursos con los que cuenta cada autoridad política determinan las bases de las relaciones intergubernamentales.

Por otro lado, Simeon (1972) aporta un nuevo factor a considerar en este tipo de relaciones al plantear que la evolución de las RIGS se basa en aspectos financieros como un elemento esencial; sin embargo, acentúa la necesidad de identificar otros factores que tienen una repercusión en los acuerdos, refiriéndose a los recursos políticos los cuales deben ser considerados dentro de una negociación.

Sobre este aspecto de carácter político, Rhodes (1981) señala que a partir de este recurso de las RIGS es necesario conceptualizar al poder-dependencia refiriéndose a la reciprocidad de las interacciones de poder entre los distintos niveles de gobierno y la necesidad de la relación entre ambas. Así mismo, Carrera (2004) confirma lo siguiente:

Este hecho es esencial para explicar los cambios en las RIGS, las bases de esta relación de poder-dependencia son los recursos que posee cada actor político en cada ámbito de gobierno. Estos recursos no están distribuidos equitativamente y un tipo de recurso puede ser sustituido por otro. La disponibilidad, distribución y sustitución de esos recursos son fundamentales para entender el poder de cada esfera de gobierno (p. 4).

Ahora bien, las tendencias que determinan la evolución de las RIGS entre los distintos niveles de gobierno son los temas fiscales con fundamento en procesos formales e informales, con objetivos establecidos y la participación de todos los integrantes que interactúan en una sociedad. Según Wright (1997), se puede identificar la importancia de la interacción de estos elementos en el desarrollo de las RFIGS por conducto del diálogo, el convencimiento y las negociaciones.

En México estas interacciones se establecen como arreglos en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno que resultan en las transferencias. En ese sentido, las transferencias federales en México son los recursos que perciben de la federación las entidades federativas y los municipios orientados a un fin específico, entre los cuales se encuentran las participaciones y las aportaciones.⁶

Para Chapoy (2006), las RFIGS permiten las transferencias a través de las cuales se destinan recursos del presupuesto federal a los presupuestos de las entidades federativas y municipales. Así mismo, señala que en un Estado federado cooperativo existen vínculos que permiten formalizar acuerdos continuos, estos convenios permiten homogeneizar las actividades respecto a sus atribuciones y obligaciones.

La recaudación de los impuestos vía autoridad federal representa un medio de coordinación y colaboración entre la federación y los gobiernos de índole estatal o federal. Se puede precisar, por una parte, que las transferencias federales han convalidado las RFIGS al convertirse en el conducto entre las entidades. Para Díaz (2003), las transferencias federales son la proporción de recursos que los estados y municipios tienen derecho a obtener, los cuales son generados de los ingresos federales recaudados.

Por otra parte se ubican las aportaciones federales, las cuales, según la SHCP,⁷ son los procesos presupuestarios creados para enviar a los estados y municipios recursos que impulsen su capacidad de reacción y

⁶ Las transferencias federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cuota social y la aportación solidaria federal previstas en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud (LGS), los subsidios, convenios de reasignación y demás recursos con destino específico que se otorguen en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) vigente.

⁷ Aportaciones federales de los fondos que comprenden el ramo 33 por trimestre (actualización enero 2014).

puedan atender las demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Por esta razón es fundamental definir los tipos de transferencias marcadas por las necesidades a las que cada una de ellas responde. Para Duarte (2012), las transferencias condicionadas son:

Una subvención condicionada se dirige específicamente a incentivar para los estados la expansión de la oferta de determinados servicios públicos. La recepción de estos fondos es condicionada a su utilización en la manera señalada. Por consiguiente, los estados reciben las subvenciones no para finalidades generales, sino para su utilización en la construcción de autopistas, promoción de la enseñanza o semejantes (p. 42).

En lo que corresponde a las transferencias no condicionadas, Duarte (2012) señala que son subsidios que se hacen a las entidades y a los gobiernos locales y cuyos lineamientos de ejecución del gasto tienden a ser bastante laxos, dado que solo deben observar los ordenamientos contables, presupuestarios y de rendición de cuentas respectivos.

Estas transferencias son asignadas en base a ciertos parámetros que normalmente son el ingreso per cápita de las demarcaciones territoriales, el esfuerzo fiscal⁸ o algún otro indicado de orden social. Por lo que se puede comentar que estas transferencias no condicionadas forman parte de los principios de redistribución y de eficiencia.

Es conveniente señalar que las transferencias no condicionadas son utilizadas como incentivo fiscal. Por una parte, se puede considerar que si la recaudación es alta propiciará como resultado mayores ingresos fiscales. Por otra parte, es posible que, si este esfuerzo fiscal se realiza de manera extrema, es probable que se genere la salida de empresas y habitantes hacia otras regiones que ofrezcan menores contribuciones bajo la idea del costo-beneficio.

Maldonado (2012) añade a este análisis que las transferencias tienen distintas connotaciones: las que son sin contrapartida obtienen los re-

⁸ Buchanan y Flowers (1980) establecen que no es posible lograr los resultados esperados si se opta por disminuir o en su defecto eliminar los impuestos, dado que estas permiten aumentar la eficiencia de los servicios que ofrecen los gobiernos locales.

cursos sin objetivo específico; las de contrapartida son las que generan una obligación del receptor de participar en la financiación del bien o servicio.

Determinar qué tipo de transferencia debe utilizarse es una decisión importante debido a que de esto dependerán las metas que se pretenden alcanzar. Al efecto, Musgrave y Musgrave (1992) señalan la necesidad de valorar y comparar los tipos de transferencias condicionadas y no condicionadas para lo que establecen siete objetivos de las subvenciones, como se muestra a continuación:

1. Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas centrales estén a disposición de los gobiernos estatales y locales.
2. Reducir las desigualdades en la renta per cápita entre los estados.
3. Incrementar el nivel general de servicios públicos estatales y locales.
4. Igualar los términos en los que los gobiernos estatales pueden proveer todos los servicios públicos.
5. Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos.
6. Igualar los términos de provisión de los servicios públicos concretos.
7. Corregir la difusión de beneficios.

Capítulo II. La coordinación fiscal en México: origen y aplicación

Durante el último siglo México transitó por distintas etapas y procesos que propiciaron un Sistema de Coordinación Fiscal con base en un Estado federado a través de las Convenciones Nacionales Fiscales (CNF) que tenían como objetivo lograr el ordenamiento jurídico en materia fiscal. Dichas reuniones propiciaron la creación de la LCF y el SNCF en México.

Se consideró conveniente para esta obra realizar un análisis de dichos documentos y en particular el SNCF partiendo de sus inicios, desarrollo y los resultados que permitieron armonizar las RFIGS y así resolver parcialmente la necesidad de recursos financieros y los conflictos en materia impositiva.

2.1 ORIGEN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

En 1824, logrado el pacto social, supuestamente el país se desarrolló como un Estado federal en un contexto representativo y democrata. Sin embargo, a decir de Tello (2004), aun con el acta constitutiva que da fundamento a las entidades federativas continuó una administración con tendencia centralista. Este modelo de Estado federal naciente en México generaba permanentes discusiones y el debate público se centró en la distribución de potestades; tal situación generó que las autoridades responsables adquirieran amplias facultades en materia recaudatoria.

En relación con las ideas en materia de recaudación, se generaron discrepancias y conflictos como la doble tributación entre distintas localidades, por lo que fue trascendente para el gobierno federal y las entidades impulsar la primera CNF en el año de 1925. Su objetivo fue establecer una nueva distribución de potestades y facultades para cada ente de gobierno, que se expresó en las siguientes atribuciones:

- a) La responsabilidad de su manejo sería del gobierno federal o de los estados.
- b) Los beneficios o rendimientos podrían ser distribuidos entre ambos.
- c) El gobierno federal asumiría la potestad sobre los impuestos en comercio interior, industria y los impuestos especiales.
- d) Los estados acreditarían facultades sobre la propiedad, actividades no comerciales y donaciones.

La realidad es que no se logró el éxito esperado con esta reunión. Lo trascendente fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados, en el año 1926, a través de la cual se intentó fomentar y formalizar la coordinación y las relaciones fiscales entre estados y gobierno; es decir, determinar los límites impositivos entre las distintas entidades federativas (Díaz, 2003).

La segunda convención se llevó a cabo en el año 1933. El resultado no fue el esperado pues esta convención intentó avanzar en temas de imposición única por parte del gobierno federal o estatal, en referencia a la renta, comercio exterior, etcétera. Para Colmenares (1999), el avance más significativo fue la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, que otorga al gobierno federal facultades para gravar algunas actividades económicas.

En el año de 1947 se realizó la tercera CNF. Para Ramírez (2010), en esta convención se les dio seguimiento a temas anteriores como la distribución de potestades o la delimitación de las mismas. Se buscó una solución pertinente a los problemas de armonización entre los tres entes de gobierno y los resultados fueron los acuerdos generados en temas dirigidos a facilitar un sistema fiscal complejo y burócrata que propiciaba dificultades en su aplicación y al trabajo organizado entre los diferentes órganos de gobierno.

Para Díaz (2003), derivado de estas convenciones y en específico de la tercera convención, surge lo que se conoce como el período de la Coordinación General 1973-1979, que propició algunos avances en la armonización de los estados y la federación con relación a los impuestos sobre ingresos mercantiles sobre la renta en causantes menores, entre otros.

A finales de la década de los setenta se llevó a cabo una cuarta convención con importantes acuerdos y que tendría como resultado la ex-

pedición de la LCF, entre otros acuerdos en materia de participación y coordinación entre los tres niveles de gobierno⁹ (Tello, 2004).

Para los siguientes años, en específico la década de los ochenta y a raíz de esta nueva convención, se dio origen al SNCF que se sustenta en la LCF y que armoniza las RFIGS entre los diferentes órdenes de gobierno. Además, se estableció la clasificación de las responsabilidades por parte del orden de gobierno federal y las demás entidades federativas con el objetivo de administrar los recursos generados vía impuestos y establecer los porcentajes correspondientes para su envío mediante transferencias federales.

Esto lleva a sostener que las RFIGS representaron un avance importante para lograr los acuerdos pertinentes en materia fiscal con su origen en las convenciones ya mencionadas. No obstante, es a partir de 1980 con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuando nace el SNCF que permite dar forma a lo que hoy rige como sistema fiscal coordinado.¹⁰

Para Sobarzo (2009), estos cambios en materia fiscal presentaron modificaciones positivas en las RFIGS, derivando en un sistema impositivo que permitió la delimitación de responsabilidad de algunos impuestos.

2.2 EL CONTEXTO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

La LCF en México es la ley que da origen a las RFIGS, permite armonizar y solucionar los conflictos generados de las interacciones entre los diferen-

⁹ Con esta convención se logran diversos acuerdos que permiten establecer una coordinación entre los distintos niveles de gobierno, como declinar a ejercer sus facultades en materia tributaria a cambio de recibir un porcentaje de la recaudación federal. Las modificaciones a las diversas leyes fiscales serán originadas por la Federación en materia del gasto público. La mayor carga será responsabilidad de la Federación en materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales. Y en materia de gasto público para las entidades locales será similar a la Federación (Tello, 2004).

¹⁰ De hecho, con la nueva tasa del IVA se calculó que debería ser suficiente para compensar la recaudación suspendida del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (4%), un impuesto de 30% al consumo suntuario, 25 impuestos federales y 300 estatales (Gil y Thirsk, 2005).

tes órdenes de gobierno propiciados dentro de un sistema federado como es el caso de este país, por lo que es de considerarse que esta Ley constituye un instrumento jurídico que debe generar certeza a las haciendas en la coordinación en materia fiscal. La LCF, en su artículo primero, expresa su objetivo y establece lo siguiente.

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (p. 1).

Para Astudillo (2009), esta Ley representa el marco normativo de las relaciones fiscales en México, y lo resume en cinco rubros:

1. Coordinar a los tres entes de gobierno en materia fiscal.
2. Establecer los recursos de las participaciones correspondientes a cada nivel de gobierno.
3. Distribuir los recursos como participaciones a las autoridades correspondientes como estados y municipios.
4. Establecer en materia fiscal las normas de colaboración administrativa entre el gobierno federal, los estatales y los municipales.
5. Crear las instituciones en materia de coordinación fiscal.

Sin embargo, la presencia de la LCF representa un tema complejo si se analiza desde la perspectiva política, por una parte, la coordinación fiscal incorpora tres órdenes de gobierno mediante acuerdos políticos que influyen en las condiciones financieras, y por la otra, es necesario considerar los procesos democráticos y tendencias de descentralización que se viven en el país que repercuten en este proceso de coordinación.

En México, la aplicación de la LCF ha permitido desde la óptica jurídica construir bases en lo político y lo administrativo. No obstante, este marco normativo que regula la participación de gobiernos estatales y municipales en el SNCF, condiciona la participación en materia recaudatoria propiciando que la federación sea la responsable de manera ex-

trema de las potestades recaudatorias, lo que refleja una debilidad en la estructura de las entidades federativas en el ámbito recaudatorio.

En ese sentido, Bailey (1995) sostiene que con la LCF el gobierno federal realizó un ejercicio recaudatorio excesivo, el cual también se trasladó al ámbito estatal en relación con el municipal y que fue debido a los arreglos de los porcentajes de las transferencias que los estados enviarían a sus municipios, distribuidos con los argumentos y criterios consensuados por cada legislatura estatal. “Esto implicó que los gobiernos estatales pudieron reforzar su control financiero y político sobre las municipalidades” (p. 38).

2.3 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)

El SNCF norma, regula y armoniza las relaciones en materia fiscal entre los gobiernos federal, estatales y municipales por conducto de convenios de adhesión, lo que da origen al envío de transferencias de índole federal, denominadas participaciones y aportaciones federales, a las entidades estatales y municipales con previa cancelación del cobro impositivo sobre la misma base.

Para Astudillo (2009), el SNCF tiene su fundamento en los sistemas de participación y repartición de recursos. Es el proceso que asume la autoridad federal en la recaudación de algunos impuestos y la distribución de porcentajes a las entidades cuando estas deroguen dicho impuesto dentro de su región; sin embargo, esto provoca la disminución de capacidades recaudatorias de las autoridades locales dada la naturaleza de los impuestos a su cargo.

Para Chapoy (2006), la creación del SNCF conllevó un proceso en distintas etapas como argumenta a continuación:

El sistema está constituido por todas las entidades federativas, cada una de las cuales para adherirse a él suscribió un convenio de adhesión con la SHCP, fue aprobado por su respectiva legislatura, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el correspondiente periódico oficial de cada una de esas jurisdicciones, lo mismo que los decretos de las legislaturas locales por los que fueron autorizados dichos actos (p. 310).

Con estos antecedentes, es posible señalar la principal razón y fundamento de los convenios de adhesión; es decir, la armonización del sistema de coordinación fiscal que coadyuva a: *a)* delimitar las atribuciones en materia fiscal; *b)* eliminar gravámenes excesivos; *c)* eliminar los conflictos generados por concurrencia fiscal, y *d)* proveer recursos financieros a los estados y municipios.

El fundamento del marco jurídico de los convenios de adhesión está citado en diversas legislaciones como son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Constitución Política del Estado.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas.
- Código Fiscal del Estado.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De manera particular, el artículo 116, fracción VII, de la CPEUM establece que:

La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución, operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (p. 119).

Por último, los convenios de adhesión establecen en su contenido los ingresos y las potestades para ejercerlos, así como sus limitaciones; es decir, las bases para la colaboración fiscal entre las diferentes instancias de gobierno. No obstante, aún con la presencia de un SNCF, este no representa la obligación de las entidades para convenir y adherirse al SNCF, por lo que podrán participar en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional en los términos que establecen las leyes respectivas.¹¹

¹¹ Artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso 5º, para establecer contribuciones especiales sobre:
a) Energía eléctrica.

Lo anterior permite corroborar que el SNCF es la base de las RFIGS debido al sistema federado que impera en el país, en ese sentido, sus acciones vierten, como lo comenta Soria (2006, citado en Hernández, 2016), en cuatro elementos clave que serán objeto de análisis a continuación: *a)* política fiscal, *b)* colaboración administrativa, *c)* distribución de participaciones y *d)* gasto descentralizado.

Política fiscal

La política fiscal establece las potestades, define las tasas y los derechos a la recaudación de esos impuestos y contribuciones según el tipo de gobierno al que corresponden. Estas políticas y convenios dieron como resultado la pérdida de autonomía con relación a las potestades, resultando en una disminución en las decisiones por parte de los gobiernos subnacionales.

Colaboración administrativa

El SNCF genera la colaboración entre los diferentes órganos de gobierno, ésta se realiza mediante la celebración de convenios de coordinación en materia de administración, involucra elementos tributarios como los ingresos federales que comprenderán: las funciones del registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que aplicarán las autoridades responsables del gasto en las entidades o en los municipios; estos convenios se realizan con la participación entre el gobierno

-
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación, y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

federal, la SHCP y las entidades que hayan aceptado participar en el SNCF (Astudillo 2009).

La razón de la colaboración administrativa fiscal entre los distintos niveles de gobierno según la SHCP se enfoca en erradicar las imperfecciones del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, propiciando el aumento en la recaudación mediante tres procesos: *a)* inspección, *b)* cumplimiento de las obligaciones y *c)* acercamiento fiscal a los gobiernos locales.

Los beneficios de la colaboración en materia administrativa que se identifican son: los estados y municipios obtendrán incentivos por su participación y los gobiernos locales realizarán actividades de administración de ingresos federales asumiendo responsabilidades de la autoridad central que cada entidad local compartirá.

De acuerdo a este razonamiento es un imperativo para los gobiernos establecer con claridad las funciones administrativas relativas a la recaudación y fiscalización, dado que la colaboración administrativa se convierte en una herramienta indispensable para normar las relaciones entre las tres entidades de gobierno mediante convenios de coordinación en materia fiscal.

Distribución de participaciones

Derivado de los convenios de adhesión surge el compromiso por parte del gobierno federal de entregar, por medio de participaciones a las entidades locales y municipales, los recursos económicos derivados de la recaudación federal.

Estas participaciones, como lo comenta Hernández (2016), son un mecanismo compensatorio derivado de la firma del convenio de adhesión, que se reflejan como recursos incondicionados, los cuales representan el proceso con el que el SNCF envía los recursos a los estados y municipios. Representan, además, uno de los dos ingresos más importantes con los que cuentan los gobiernos locales.

Para Astudillo (2009), las participaciones son “una variante de las transferencias no condicionales” (p. 75); es decir, son recursos enviados por la autoridad federal a otra entidad de gobierno sin especificar o esta-

blecer limitantes en el tipo de gasto en que se deban ejercer los fondos. De esta manera, el ejercicio del gasto queda de modo discrecional a decisión de los estados y municipios considerando a estos recursos como financiamiento para sus funciones. Algunas características a recalcar de las participaciones son:

- No tienen una finalidad específica.
- Son inembargables.
- Son cubiertas en efectivo.
- Sin restricción en su ejercicio.
- Solamente podrán ser otorgados como deducción o retención en el supuesto de existir deuda contraída por entidades o municipios.

Gasto descentralizado

El cuarto elemento que forma parte de las relaciones fiscales es el gasto descentralizado, también conocido como gasto federalizado. Se trata del componente de ingresos más reciente con el que cuentan los gobiernos locales debido a su incorporación al SNCF con las reformas en 1998 (Ramo 33). Estos recursos son entregados por el gobierno federal mediante el envío de recursos económicos por aportaciones de uso condicionado o específico.

Por último, es importante señalar la existencia de cuatro organismos con funciones indispensables para el desarrollo de las actividades de vigilancia en los procesos de coordinación, así como en el desarrollo del SNCF. El artículo 16 de la LCF menciona lo siguiente:

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- La Junta de Coordinación Fiscal.

2.4 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS FEDERALES

Las desigualdades regionales en México son evidentes desde la perspectiva del sistema federal que prevalece y de las potestades con las que cuentan para su desarrollo económico y social los municipios del país. De este planteamiento surgen las transferencias¹² como medio para el otorgamiento de recursos de un nivel de gobierno a otro, siendo el gobierno federal el responsable de recaudar y administrar la mayor parte de los ingresos para el apoyo a otros niveles de gobierno (Retchkiman 1987; Astudillo, 2004).

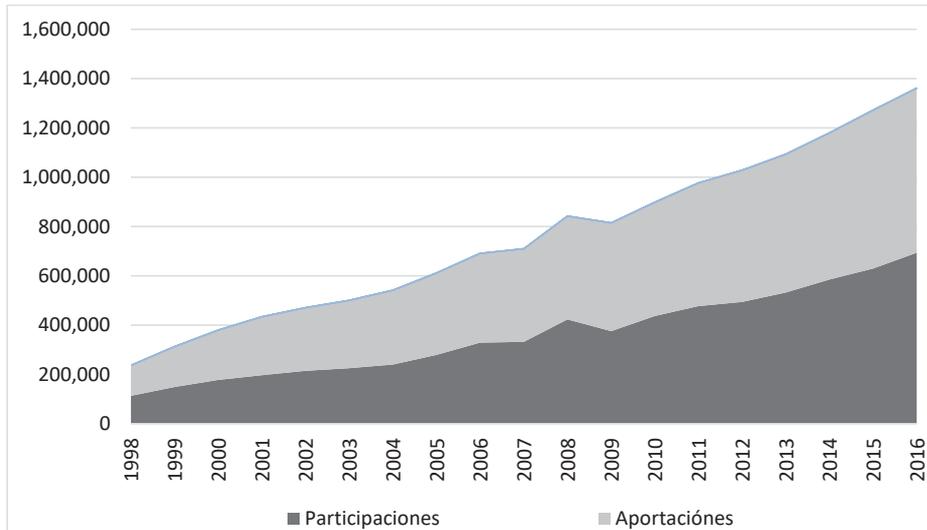
México utiliza las transferencias con la finalidad de solucionar y eliminar los desequilibrios horizontales, por conducto del envío de recursos económicos, vía transferencias condicionales o incondicionadas, buscando disminuir los problemas financieros de las entidades locales, que a su vez disminuyan la brecha de pobreza y los desequilibrios verticales que se pueden presentar.

En la figura 5 se puede observar el comportamiento del envío de transferencias federales a estados, municipios y demarcaciones territoriales durante el periodo 1998-2016, resultando una constante con el transcurso de los años y una muestra de la dependencia de los gobiernos locales hacia la autoridad federal.

Boucher y Vermaeten (2000) señalan la importancia que tienen los efectos de las transferencias. Por una parte, el diseño de las subvenciones del gobierno que genera las transferencias y, por otra parte, los gastos de los gobiernos que las reciben para atender los servicios mínimos para la población, atendiendo que dichas transferencias no propicien procesos más centralizados ni codependencia con el nivel de gobierno que las envía.

¹² Peña (2012) señala en el *Manual de transferencias federales para los municipios* que las transferencias intergubernamentales pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Se trata de una definición general, ya que resulta difícil especificar qué clase de recursos se pueden transferir, cuáles son los mecanismos de transferencia o qué tipo de necesidades de gasto subnacionales se pretenden financiar, asuntos que varían en cada caso. Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denominará “transferencias federales”.

FIGURA 5. COMPORTAMIENTO CONSOLIDADO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES A ESTADOS, MUNICIPIOS Y DEMARCAIONES TERRITORIALES, 1998-2016 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos recuperados de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas (Cifras reales).

De esta manera se puede interpretar la relevancia de las transferencias para las distintas entidades impulsando aspectos como el crecimiento y el desarrollo de la población, incidiendo de manera directa en la urbanización y en la densidad poblacional con origen en la necesidad del incremento en la demanda de servicios públicos por parte de las autoridades.

A efectos de esta obra es necesario analizar las clasificaciones de las transferencias desde la perspectiva de varios autores y sus efectos en la autonomía de los gobiernos, su competitividad y la equidad territorial.

Para autores como Astudillo (2009), Hernández (2016), Piffano, Sanguinetti y Zentner (1998), Oates, Bradford y Breack (1979) y Retchkiman (1987), las transferencias pueden ser conceptualizadas de distintas maneras. Estas transferencias son la respuesta a las necesidades presentadas de manera singular en cada región o municipio, por lo cual es necesario explicar cada una de ellas estableciendo el tipo, clasificación y características.

De acuerdo con Piffano *et al.* (1998), las transferencias de tipo condicionado o transferencias de gasto federalizado se distinguen por el

aporte que generan las aportaciones a las entidades, tienen como característica que el nivel de gobierno que otorga las transferencias expresa el rubro y la finalidad que deben seguir y cumplir estos fondos por parte de la entidad federativa que los recibe. Esto genera como resultado para estos niveles de gobierno la pérdida de autonomía y de decisión sobre la aplicación y el uso de los recursos.

Las transferencias incondicionadas son otorgadas por el gobierno federal sin un destino o finalidad que cumplir para el receptor, entre estas se distinguen las participaciones. Una de sus características es la libertad del receptor para determinar el ejercicio de este recurso, estos envíos tienen el objetivo de reducir la desigualdad de recursos entre entidades, otra característica de este tipo de transferencias es el uso de manera discrecional, provocando que no siempre sea ejercido de manera adecuada.

En la siguiente tabla se establece la subdivisión del sistema de transferencias basado en participaciones (transferencias incondicionadas) y las aportaciones (transferencias condicionadas). Se especifica la forma de entrega de los recursos a los distintos órdenes de gobierno.

TABLA 3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS BASADO EN PARTICIPACIONES Y APORTACIONES

<i>Sistema de transferencias</i>	
<i>Incondicionadas</i>	<i>Condicionadas</i>
<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones</i>
Fondo General de Participaciones para los Estados y municipios Fondo de Fomento Municipal Fondo de Fiscalización Fondo de Compensación Fondo de Extracción de Hidrocarburos Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos El 0.136% de la Recaudación Federal Participable Participaciones de gasto discrecional	Fondos de Aportaciones Programa para el Apoyo para el fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fuente: elaboración propia con datos de la LCF, Astudillo (2009) y Hernández (2016).

Para Oates *et al.* (1979), otra forma de diferenciar las transferencias es por la relación del monto de los recursos con el costo de un servicio, las cuales pueden ser llamadas graduadas o no graduadas. Las no

graduadas no guardan una relación proporcional entre el costo de un servicio y el monto del recurso; es decir, el gasto establecido por el servicio. En cambio, las graduadas tienen una relación directa y proporcional entre el gasto y costo del servicio.

Desde el enfoque de la limitación por cuantía, las transferencias se pueden definir cuando tienen una limitante de recurso o en su defecto no tienen límite o tope. En las primeras se establece el monto del recurso total del fondo que se otorgará para cubrir algún servicio o necesidad, en las segundas no son generadas con un tope, pueden ser transferencias con un monto amplio para cumplir con necesidades sin una barrera o limitante monetaria. Las transferencias por tipo de nivel de gobierno se presentan en la tabla 4.

TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DEL TIPO DE TRANSFERENCIAS POR EL TIPO DE NIVEL DE GOBIERNO

<i>Tipo</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Características</i>
Por nivel de gobierno	Federación a estado	Son las que envía el gobierno federal a una entidad federativa.
	Federación a estado a municipio	Son las que se envían del gobierno federal a una entidad federativa que a su vez envía a un municipio de su circunscripción.
	Federación a municipio	Son las que envía la federación al municipio.
	Estado a municipio	Éstas son enviadas del estado a los municipios que se ubiquen dentro del límites de sus fronteras.

Fuente: elaboración propia con datos de Retchkiman (1987) y Astudillo (2009).

Astudillo (2009) señala que si las transferencias se observan desde el punto de vista de los órganos de gobierno, éstas pueden clasificarse según su distribución y repartición entre los diferentes gobiernos. Por tal motivo, las diferencias de las transferencias expresadas con anterioridad pueden coincidir entre ellas haciendo una combinación de sus características y en su aplicación.

2.4.1 Participaciones federales

Las participaciones federales forman parte del modelo de transferencias de recursos económicos del gobierno federal hacia las entidades, consisten en un porcentaje del proceso de recaudación de los impuestos más importantes, “Recaudación Federal Participable” (RFP).

Para Hernández (2016), la razón compensatoria de este tipo de transferencias se debe a su diseño de origen para reducir los desequilibrios financieros entre los distintos niveles de gobierno, en relación al ingreso y al ejercicio del gasto, lo que garantiza un monto mínimo para los gobiernos locales, siendo la primera forma de transferencias que estableció el SNCF.

En ese mismo sentido, Astudillo (2009) menciona a las participaciones como creadas con el objetivo de compensar, por lo que señala:

Al corresponderse con el monto de los ingresos propios por los distintos conceptos de impuestos, derechos, participaciones, gastos de administración de impuestos federales cobrados por los estados y que estos dejaron de percibir por la derogación, abrogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980 (p. 77).

En relación con este tema existen tesis jurisprudenciales que establecen la regulación de las participaciones dentro de un marco jurídico regulatorio en el capítulo V de la LCF.¹³ El artículo 115, fracción IV, de la CPEUM¹⁴ se refiere a los sujetos que se ubican en un régimen de libre administración hacendaria. Otra tesis establece que las participaciones y aportaciones federales son parte de la hacienda pública. Sin embargo, solamente las participaciones comprenden el régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las aportaciones federales,¹⁵ dado que estas son etiquetadas por el gobierno federal para que su ejercicio esté orientado a programas ya establecidos.

A pesar de la función compensatoria de las participaciones hay varios

¹³ Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.8/2000; p509.

¹⁴ Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.6/2000; p514.

¹⁵ Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.9/2000; p514.

autores con una visión más amplia del tema que se refieren a sus efectos adversos. Boadway y Watts (2001) consideran a las participaciones como una herramienta de los gobiernos locales para proveer los bienes y servicios públicos, pero esta situación refleja la debilidad e incapacidad económica de los entes locales para generar y afrontar las necesidades de la población, o que en su defecto sus pobladores estén dispuestos a costear los gastos para recibir los servicios.

Sobre los efectos de las participaciones en términos de equidad, Cabrero, García y Gutiérrez (1995) señalan que la dependencia generada por este tipo de recursos ocasiona disparidades en las entidades federativas y municipales, obstaculizando la aparición de nuevas iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social en las regiones, propiciando de esta manera lentitud y retraso en algunas zonas del país dadas las características de cada entidad.

TABLA 5. MECANISMOS Y PORCENTAJES DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

<i>Porcentajes de repartición</i>	<i>Correlación de repartición</i>
45.17%	En proporción directa al número de habitantes. ^a
45.17%	En relación a la capacidad en la generación de ingresos. ^b
9.66%	En relación inversa a las participaciones que por habitante tenga cada entidad.

a Para Hernández (2016, p.179), "La fórmula de distribución de las participaciones federales en México no contempla un criterio específico que mida las necesidades de gasto de cada entidad federativa. En lugar de ello utiliza al porcentaje de población con respecto al total nacional como un elemento aproximado que refleja las necesidades de recursos que tiene cada entidad, partiendo del supuesto de que a mayor población, mayores serán las necesidades de proveer bienes y servicios, sin atender a los costes diferenciados que existen en función de las condiciones geográficas, composición demográfica o distribución de la población. La gran heterogeneidad del país presenta casos de estados que tienen una baja densidad poblacional y un territorio desértico, en contraste con estados densamente poblados y con condiciones geográficas bondadosas, de ahí la importancia de incorporar un factor que contemple los costos diferenciados (en la producción y provisión de bienes y servicios) a la hora de distribuir estas transferencias entre los estados."

b El cálculo para obtener los ingresos que corresponderán a cada estado del FGP, según su comportamiento económico, se realiza aplicando un coeficiente de participación cuya fórmula contempla la recaudación de los impuestos asignables de la entidad, éstos son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN), y algunos impuestos específicos al consumo (IEPS) (Art. 3, LCF).

Fuente: elaboración propia con datos de la LCF y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2015).

Se reconoce, no obstante, que una alternativa para subsanar los desequilibrios fiscales y las desigualdades económicas y sociales en México ha sido la creación de dos fondos: El Fondo General de Participaciones (FGP) para estados y municipios y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). A ellos se unen las participaciones discrecionales, cuyo envío a estados y municipios se efectúa algunos dependiendo la recaudación que generen.

El FGP se calcula y asigna con los criterios establecidos en la LCF de cada año y el proceso de repartición consiste en el envío de recursos de este fondo a los estados para que a su vez estos trasladen un porcentaje a los municipios de su jurisprudencia. La transferencia de este recurso vierte en los tres factores que se especifican en la tabla 5.

Los modelos de repartición se asignan ponderando de manera importante a la población de cada entidad federativa al tratar de subsanar los sesgos de inequidad que estaban introducidos por las diferentes capacidades recaudatorias, lo que repercutió a la postre en un desincentivo en la corresponsabilidad de las entidades en materia recaudatoria debido a que algunas esperan ser compensadas a través del factor poblacional, resultando beneficiadas de este sistema de recursos incondicionales.

Una explicación de fondo de esta contradicción aparece en Hernández (2016), quien señala que el proceso de ponderación del FGP no aliena el esfuerzo ni la recaudación de las entidades, o en su defecto, no afecta a las entidades con limitada participación. Considera el efecto “suma cero” y que la ponderación de los habitantes en la fórmula conduce a que las localidades en las que el factor de proporción de población sea mayor al coeficiente de participación resulten las más beneficiadas de este sistema de transferencias incondicionadas.

Así, los mecanismos y criterios de asignación del fondo de participaciones en ingresos federales vigentes, hacen que varias entidades federativas dependan más de los criterios redistributivos de compensación de diferencias entre estados que de su propio esfuerzo recaudatorio, generando estímulos adversos al esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. En contrapartida con los efectos adversos que ha generado el sistema de participaciones, estas transferencias incondicionadas han asegurado ingresos estables para los estados y los municipios, registrando avances importantes en el ámbito de la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, aunque incrementando la dependencia de estos gobier-

nos por los recursos federales, generando en este sentido, una debilidad en términos de autonomía financiera (p. 183).

A pesar de los ajustes que han propiciado las entidades federativas al sistema de transferencia, existen controversias al afirmar que este esquema de repartición puede ser o no ser equitativo; sin embargo, marca una realidad de los recursos enviados a los estados incrementados a raíz de sus ingresos, lo que se considera de gran utilidad para los estados y municipios.

Como ya se mencionó, el Fondo de Fomento Municipal y las participaciones adicionales son fondos que complementa el sistema de transferencias. El FFM no tiene el mismo impacto que el FGP considerando que su cuantía es mínima. Por su parte, las participaciones adicionales representan fondos de otra partida discrecional o adicional, que forman parte de las transferencias incondicionadas que realiza la autoridad federal a los estados en función de los impuestos generados sobre bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco labrado dentro de su jurisdicción, con el compromiso de asignar por lo menos el 20% a los municipios.

Estas transferencias directas a las localidades estatales tienen una finalidad retributiva dependiendo el espacio geográfico donde se recauda la contribución, como pueden ser la línea fronteriza o el litoral por donde se importen o exporten bienes. Por lo anterior, se pueden señalar que las transferencias adicionales están orientadas a ciertos municipios del país, excluyendo a la mayoría de las entidades de este nivel de gobierno debido a su imposibilidad para poder cumplir con algunas condiciones para su participación.

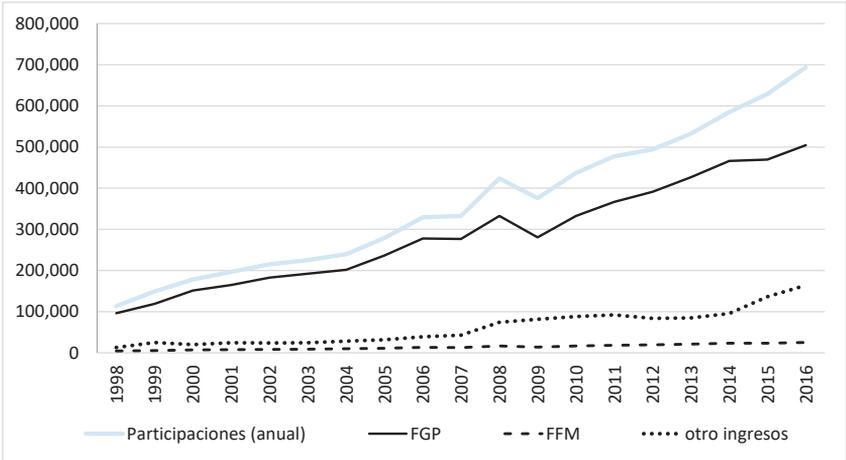
Una comparación entre los fondos que conforman el Sistema de Transferencias basado en participaciones y su tendencia en el periodo 1998 a 2016 se presenta en la figura 6.

Podría interpretarse de manera general que este modelo de transferencias propició cambios en el sistema fiscal mexicano, debido a la implicación del gobierno federal como responsable de la recaudación de los impuestos más importantes.¹⁶ Por una parte, generó estabilidad mediante un sistema compensatorio a las entidades federativas asignando recursos a través del envío de efectivo, y por otra, permitió resarcir los

¹⁶ Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS).

ingresos que dejaron de obtener las haciendas locales con el sistema tributario anterior.

FIGURA 6. PONDERACIÓN DEL FGP, EL FFM Y OTROS INGRESOS ADICIONALES EN RELACIÓN CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, 1998-2016 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos recuperados de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Públicas/Estadísticas_Oportunas_de_Finanzas_Públicas (Cifras reales).

2.4.2 Aportaciones federales

Las aportaciones federales tienen su fundamento en el artículo 25 de la LCF, a diferencia de las participaciones federales que son de tipo condicionadas, éstas son enviadas mediante transferencias en fondos etiquetados que envía el gobierno federal a los estados y municipios destinados a impulsar y coadyuvar al fortalecimiento de actividades específicas en las localidades, lo que representan para el presupuesto estatal y municipal la fuente de financiamiento principal para la implementación de los distintos programas sociales. Según datos de la Auditoría Superior de la Federación (2017), este concepto significó en el 2016 el 33% del gasto neto federal con un monto de 1,782 millones de pesos.

Es necesario precisar que estos fondos y las participaciones federales que entrega el gobierno federal a los estados y municipios representan distintos rubros de transferencias federales. La diferencia se estable-

ce en el destino y objeto que cada uno tiene; es decir, las aportaciones federales son condicionadas a un gasto en específico, mientras que las participaciones son de uso discrecional, como ya se explicó.

Los fondos de aportaciones se diferencian dependiendo de las características, funcionalidades y comportamiento.

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Los fondos de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo¹⁷ son recursos del gobierno federal enviados a los estados y a la Ciudad de México, proyectados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con la finalidad de apoyar el ejercicio de las atribuciones en materia de gasto de nómina educativa (servicios personales) y el gasto de operación, según el INAFED (2015).

Este Fondo es considerado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) como el principal dentro del Ramo 33. En el 2017 representó el 58% del total de las aportaciones. Por otra parte, sus atribuciones son las señas en la Ley de Educación General (LGE) en sus artículos 13 y 16.¹⁸

2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA). Los fondos de aportaciones para los servicios de salud¹⁹ son recursos del gobierno federal otorgados a los estados y a la Ciudad de México, generados en el PEF, y destinados a cubrir los gastos de salud cumpliendo con las atribuciones señaladas en los artículos 3°, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) (INAFED, 2015). Este fondo representa aproximadamente el 12.5% del total de los fondos de aportación, siendo el segundo con mayores envíos por la autoridad federal.

En lo que respecta a la distribución de competencias y responsabilidades entre la federación y las entidades federativas, éstas son orientadas a la organización, el control, la vigilancia de la presta-

¹⁷ Marco referencial LCF artículos 26, 26 A, 27 y 27 A.

¹⁸ Art 13 y 16 LGE Prestar los servicios de educación básica. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo. Ofrecer los servicios para la formación y actualización de maestros de educación básica. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.

¹⁹ Marco referencial LCF artículos 29, 30 y 31.

ción de servicios de establecimientos de salud, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables, la coordinación, la evaluación y el seguimiento de los servicios de salud conforme a las normas oficiales mexicanas en materia de salubridad.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Estas aportaciones, destinadas al fondo para la infraestructura social, son las que reciben los estados y municipios y las demarcaciones territoriales dirigidas al financiamiento de obras y acciones sociales con el objetivo de lograr condiciones de igualdad en la población (INAFED, 2015): Para el año 2016 significaron aproximadamente el 9.20% del total del ramo 33.²⁰ Los fondos de aportaciones para la infraestructura social se distribuyen en dos rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMD-F).²¹

- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal.

Estos fondos son orientados al fortalecimiento de la infraestructura social de los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones mediante el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de los sectores salud, educación y mejoramiento de vivienda. Esto es conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del Fondo que emite la Secretaría de Desarrollo Social.²²

4. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades. Este fondo forma parte del FAIS, que se integra anualmente con un porcentaje de la RFP. Los fondos para las entidades son orientados al desarrollo de las poblaciones mediante la aplicación de recursos en obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social²³ (INAFED, 2015).
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y

²⁰ Datos obtenidos de la SHCP de la página http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas.

²¹ Marco referencial LCF artículos 33, 34 y 35.

²² http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_FAIS (Consulta 20-07-2017).

²³ Marco referencial LCF artículo 33.

de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). Las aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México eran conocidas anteriormente como Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, estos fondos son entregados mensualmente a los municipios vía gobiernos estatales mediante un porcentaje de la recaudación federal participable²⁴ (INAFED, 2015).

Córdoba (2002, citado en Hernández, 2016) señala que ese fondo tiene su origen en acuerdos políticos debido a que su asignación se realiza en función del factor poblacional, con la facultad de ejercerlos de manera discrecional, lo que se refleja en una nula fiscalización y poca transparencia en relación con la rendición de cuentas.

6. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Según el INAFED (2015), los fondos de aportaciones múltiples se determinan anualmente de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF; representan el 3% del total de recursos enviados como aportaciones por el gobierno federal a las entidades federativas, que se conforma a partir del 0.0814% de la RFP y su distribución se emplea a través de dos vías:
 - a) El 46% se emplea por medio de instituciones públicas a programas de asistencia social, desayunos escolares y apoyos alimenticios con base en la Ley de Asistencia Social que en su capítulo II, artículo 4º, establece como prioridad los que requieren mayor atención mejorando sus condiciones del bienestar colectivo.
 - b) El 54% restante se destina a la inversión de la educación en sus diferentes aspectos, como equipamiento, rehabilitación y construcción²⁵.

Con la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), en 1997, y la puesta en operación de los Comités de Administración del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, en 1998, el gobierno federal dirigió recursos financieros a la construcción de espacios educativos de las universidades públicas estatales que tiene carácter de: a) recurso federal e intransferible, y b) recurso dirigido en parte para la construcción, reparación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos de nivel superior.

²⁴ Marco referencial LCF, artículos 34, 36, 37 y 38.

²⁵ Marco referencial LCF, artículos 39, 40 y 41.

Durante el período comprendido entre los años 2003 a 2013, las universidades públicas estatales de apoyo solidario presentaron sus requerimientos de infraestructura física en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Sin embargo, a partir del 2014 es a través del Programa de Fortalecimiento en la Calidad de Instituciones Educativas (PROFOCIE), por medio del cual se busca dimensionar el crecimiento y consolidación de la planta física tomando como criterio primordial la justificación académica de la misma Secretaría de Educación Pública.²⁶

7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Los fondos de aportaciones para la prestación de servicios en educación tecnológica y de adultos son recursos económicos complementarios que se determinan anualmente en el PEF, los cuales son transferidos a los estados y la Ciudad de México (INAFED, 2015). Para el año 2016 este rubro representó cerca del 1% del total de las aportaciones enviadas por el gobierno federal.

La distribución de estos recursos busca reducir la brecha de rezago de alfabetización y educación a niveles básicos de acuerdo con algunos elementos que se deben considerar, como el número de planteles registrados, el tipo de instalaciones educativas y las plantillas del personal, así como los convenios que se suscriban con los estados.²⁷

8. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Estos recursos se utilizan en el cumplimiento de diversos procesos de los sistemas de seguridad pública que permiten la formación de los recursos humanos, la operación de la red y el mejoramiento de las instalaciones para la impartición de justicia, y la distribución de los recursos federales es la que indique el PEF de cada ejercicio fiscal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine (INAFED, 2015).

Son direccionados a las actividades relacionadas con las tareas de seguridad pública que incluyen reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación.²⁸ Para el año 2016, según datos de la SHCP, representó aproximadamente el 1.048% del total de las aportaciones federales enviadas por la autoridad central.

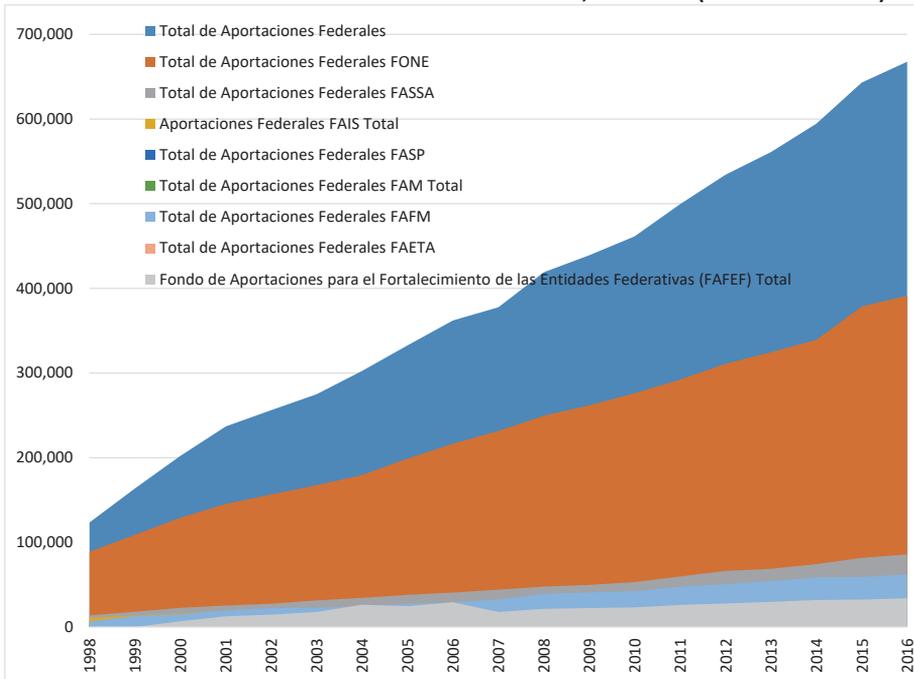
²⁶ <http://pifi.sep.gob.mx/FAM.htm> Consultado el (20/07/2016).

²⁷ Marco de referencia LCF artículos 42 y 43.

²⁸ Marco de referencia LCF artículos 44 y 45.

9. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Este fondo se determinará de manera anual en el PEF con recursos federales; su finalidad es la inversión en el mejoramiento de la infraestructura física, al saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, la actualización y modernización de las instalaciones de los registros y servicios de recaudación, y el desarrollo y fortalecimiento de la investigación.

FIGURA 7. COMPORTAMIENTO DE LOS FONDOS DE APORTACIÓN, 1998-2016 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos recuperados de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas (Cifras reales).

Para los sistemas de protección civil en los estados y la Ciudad de México, su finalidad es apoyar la educación pública. Además, de apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados²⁹ (INAFED, 2015). Para el

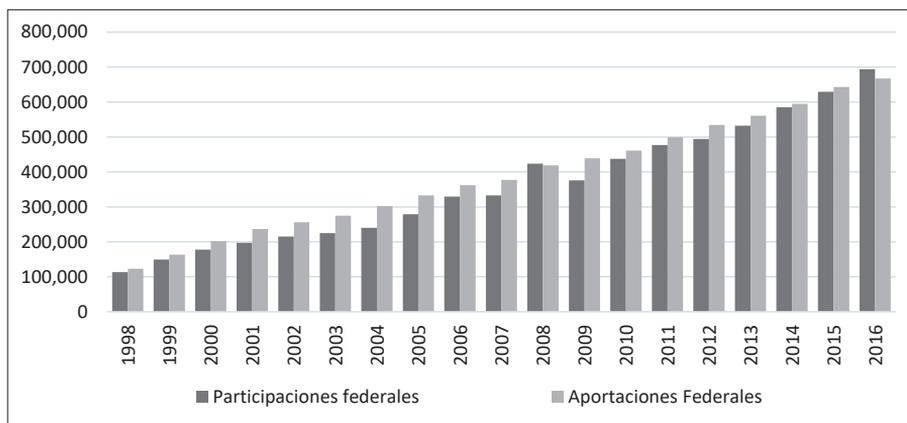
²⁹ Marco referencial LCF artículos 46 y 47.

año 2016, según datos de la SHCP, este fondo significó un 5% del total de los fondos de aportación.

En la figura 7 se pueden observar las tendencias de los distintos fondos durante el período de 1998-2016, así como su importancia relativa en las aportaciones de transferencias fiscales.

A manera de conclusión se considera, por una parte, que los recursos económicos generados por los fondos de aportación deben ser analizados desde una perspectiva equitativa, dado que estos fondos buscan atender servicios y condiciones indispensables para los habitantes de una localidad, por lo que en la actualidad resultan indispensables para las entidades locales; por otro lado, al igual que las prestaciones, los mecanismos de distribución de los fondos de aportación generan como resultado la falta de incentivos en materia de corresponsabilidad recaudatoria de las entidades locales estableciendo indicadores orientados al desarrollo social y económico como son la marginalidad, el ingreso per cápita, la educación y el tipo de vivienda.

FIGURA 8. COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES EN RELACIÓN CON LAS APORTACIONES FEDERALES, 1998-2016 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. Recuperado de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas (Cifras reales).

En la actualidad estos fondos de aportación representan una fuente de recursos importantes para las finanzas de las entidades federativas y

municipales. Sin embargo, es menester reconocer la tendencia similar en el envío de recursos por medio de las participaciones federales durante el período 1998-2016 y a su vez constatar que en la mayoría de los años las aportaciones son superiores a las participaciones.

Las observaciones finales en una visión de conjunto sobre el sistema transferencias fiscales en México se pueden sistematizar de la siguiente forma:

- a) Las aportaciones y participaciones son elementos fundamentales del sistema de RFIGS en México, dado que funcionan como medio generador de los recursos para las autoridades de cada región, con lo que es posible ofrecer bienes y servicios indispensables requeridos por la colectividad.
- b) Este sistema de transferencias refleja una fragilidad del sistema fiscal federal en México que limita el crecimiento de las entidades y los municipios. Las RFIGS deben establecerse con base en gobiernos locales autónomos en lo político, lo administrativo y lo financiero.
- c) Las transferencias de recursos en México tienen una finalidad de suficiencia atendiendo al gasto derivado de las crecientes necesidades sociales y no a las fuentes de ingreso propiciando efectos negativos para el desarrollo de las comunidades, lo que genera falta de incentivos y de corresponsabilidad en materia recaudatoria, codependencia hacia el envío de recursos por parte del gobierno federal, pérdida en su autonomía en el libre uso y toma de decisiones sobre el ejercicio de sus recursos e incertidumbre financiera.

Capítulo III. La hacienda municipal en México

3.1 CONTEXTO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El contexto en el que se desarrollaron las relaciones entre el estado y el municipio con el gobierno federal fue presidido desde antaño por los intereses de la autoridad central, situación válida que impulsó el movimiento revolucionario y en consecuencia un modelo distinto de relación del municipio con otros órdenes de gobierno, sobre la base del argumento de un municipio libre, autónomo, sustentándose en el desarrollo regional (Acosta 1978; Crespo 1998).

Para Ossorio (2006), el municipio es reconocido jurídicamente como ente de derecho público creado por un conjunto de personas con la capacidad y la facultad para gobernar e impulsar sus intereses en la dependencia de un órgano público mayor.

Por su parte, Rebolledo (2005) lo explica como una asociación que emana de manera natural, con una connotación sociológica que permite identificar al municipio como “comunidad” y “sociedad” con origen en la aprobación de pactos institucionales en busca de satisfacer sus necesidades.

Con estos antecedentes es posible definir al municipio como organización política, territorial y administrativa que se rige bajo principios legales que generan derechos y obligaciones para regular situaciones dentro de su ámbito de competencia.

La personalidad jurídica del municipio se ubica en la constitución, de manera específica en la fracción II del artículo 115, que establece lo siguiente:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de

sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (p. 110).

No obstante, a través del tiempo se evidenciaron indicios de un gobierno con tendencia centralista que, aplicando reformas al artículo 115, establecía limitadas potestades y funciones a la autoridad municipal, despojándola de autonomía institucional como ente de gobierno. A continuación se presentarán las principales reformas introducidas al mencionado artículo

3.1.1 Reformas constitucionales al artículo 115

En la fracción primera del artículo 115 de la CPEUM se fundamenta la autonomía política de la población para elegir en forma popular y directa a sus representantes como autoridades municipales. Otra fracción que hace referencia a las funciones municipales es la tercera, la cual lista los servicios públicos que están a cargo del ayuntamiento.

En la fracción IV se abordan las características y la composición del municipio, se establece la personalidad jurídica con la facultad de utilizar adecuadamente su patrimonio y se definen las funciones que le competen en relación con la administración libre de su hacienda, cuyo fin es que los ayuntamientos puedan autogenerar recursos para desarrollar las actividades a su cargo.

Con esta situación jurídicamente establecida, al municipio se le reconocen competencias constitucionales específicas que se traducen en leyes y normas reglamentarias referentes a su ámbito jurisdiccional, en materia hacendaria. Dichas competencias resultan limitadas o insuficientes por la baja capacidad de recaudación de las contribuciones, en algunos casos por la falta de corresponsabilidad recaudatoria de este orden de gobierno.

Aun con este soporte jurídico es complicado entender la realidad del grado de autonomía del municipio, que en la actualidad sigue siendo criticada a pesar de que es evidente que el municipio es reconocido co-

mo un ente libre y soberano según la redacción de la carta magna en su artículo 115 constitucional; sin embargo, en la práctica, tiene un nivel de autonomía limitada en materia fiscal, con base en algunas funciones y atribuciones cedidas por otro nivel de gobierno de mayor jerarquía.

El artículo 115 ha sufrido múltiples reformas para llegar a ser un marco constitucional adecuado al orden de gobierno municipal, como una forma de organización territorial, política y administrativa con autonomía de gestión.

Las modificaciones realizadas pueden dividirse en dos etapas, según Aguirre, Becerra y Woldenberg (1995). El primer conjunto de reformas, realizadas en los años 1928, 1933, 1943, 1947 y 1953, forman parte de un pensamiento basado en el momento histórico político, los cambios fueron de tendencia centralista disminuyendo las fuerzas políticas regionales en la que influyó la no reelección pública.

La siguiente etapa descentralizó algunas de las funciones, ubicándose dichas modificaciones en los años 1976 y 1977, donde se contemplaron cambios en las competencias de los asentamientos urbanos considerándose el inicio de una nueva etapa para los municipios.

Durante la década de los ochenta, al municipio en México se le ubicó en un contexto de fragilidad estructural y dependencia financiera, reconociendo el alto grado de centralización de los recursos por parte de la autoridad federal, situación que no permitía el anhelado desarrollo en temas sociales y económicos. No obstante, con las reformas aplicadas en el año de 1983 al artículo 115 de la CPEUM, se consideró impulsar al municipio en su desarrollo como un verdadero tercer ente de gobierno.

Esta reforma implementó cambios importantes. De acuerdo con Castro (2014), se ubicó al municipio dentro de un marco de “organización municipal urbanista” con base en su descentralización adquiriendo personalidad jurídica, competencias y responsabilidades para la provisión de bienes y servicios como agua potable, alcantarillado, alumbrado público y limpieza, entre otros.

Carrera (2013) comenta que la reforma de 1983 estableció con claridad las responsabilidades asumidas en materia de servicios que se debía ofrecer a la comunidad reflejando “el fortalecimiento en el status legal del gobierno municipal”, esto para constatar las atribuciones que promovería e impulsaría el desarrollo de la localidad, a través de ciertos cobros de impuestos y derechos.

En ese sentido se puede precisar la importancia de la reforma de 1983, debido a que los gobiernos locales fueron dotados de derechos y obligaciones en materia jurídica, así como de responsabilidades y un cierto nivel de autonomía en áreas administrativas sobre su patrimonio, propiciando, por una parte, el aumento de competencias de los ayuntamientos, y por otra, la posibilidad de incrementar sus ingresos propios.

Los derechos y obligaciones señalados tienen relación con los elementos que utiliza la hacienda pública local, es decir, todos aquellos bienes de uso público o de uso del municipio, los ingresos por medio de las contribuciones obtenidas de las transferencias federales o, en su caso, por la adquisición de deuda y por las obligaciones del gasto corriente, de capital y, en su caso, por el pago de deuda..

Con la reforma constitucional al artículo 115 realizada en 1998 se intentó proyectar al municipio como un tercer orden de gobierno, asignándole atribuciones que permitieran dar respuesta a las diferencias socioeconómicas, territoriales y políticas entre los más de 2,445 municipios del país (INEGI, 2015), lo que fue prácticamente imposible debido a la dificultad para poder estandarizar sus obligaciones y potestades.

Cabe resaltar la perspectiva de Carrera (2013), quien señala que la reforma de 1983 al artículo 115 determinó el tipo de ingresos que podía generar el municipio. Sin embargo, no obtuvo la autoridad en materia fiscal para determinar las tasas y tarifas de aplicación en ciertos rubros, siendo actualmente potestad de los Congresos de los estados, lo que confirma, por una parte, la existencia de una autonomía del municipio en la atribución para el cobro de las contribuciones y, por otra parte, las limitadas facultades para fijar las tasas o tarifas.

Aunque la potestad tributaria se considera complementaria a los elementos con los que cuenta la hacienda pública local, es una importante vía para obtener sus recursos económicos. Cabe destacar que existe una variedad de definiciones en materia fiscal referente a la potestad tributaria. Sin embargo, en su mayoría los autores perciben en la misma dirección este concepto, como “el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regulan la actividad jurídica del fisco” (Margain, 1977, p. 72).

La importancia de la potestad tributaria quedó plasmada en los conceptos dados por autores como De la Garza (1978), quien la define como: “la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios pa-

ra realizar sus funciones” (p. 198), y Martín y Rodríguez (1995), quienes señalan al poder tributario como “la facultad inherente al Estado para exigir tributos dentro de los límites establecidos en la Constitución y que solo puede manifestarse por medio de normas legales” (p. 92).

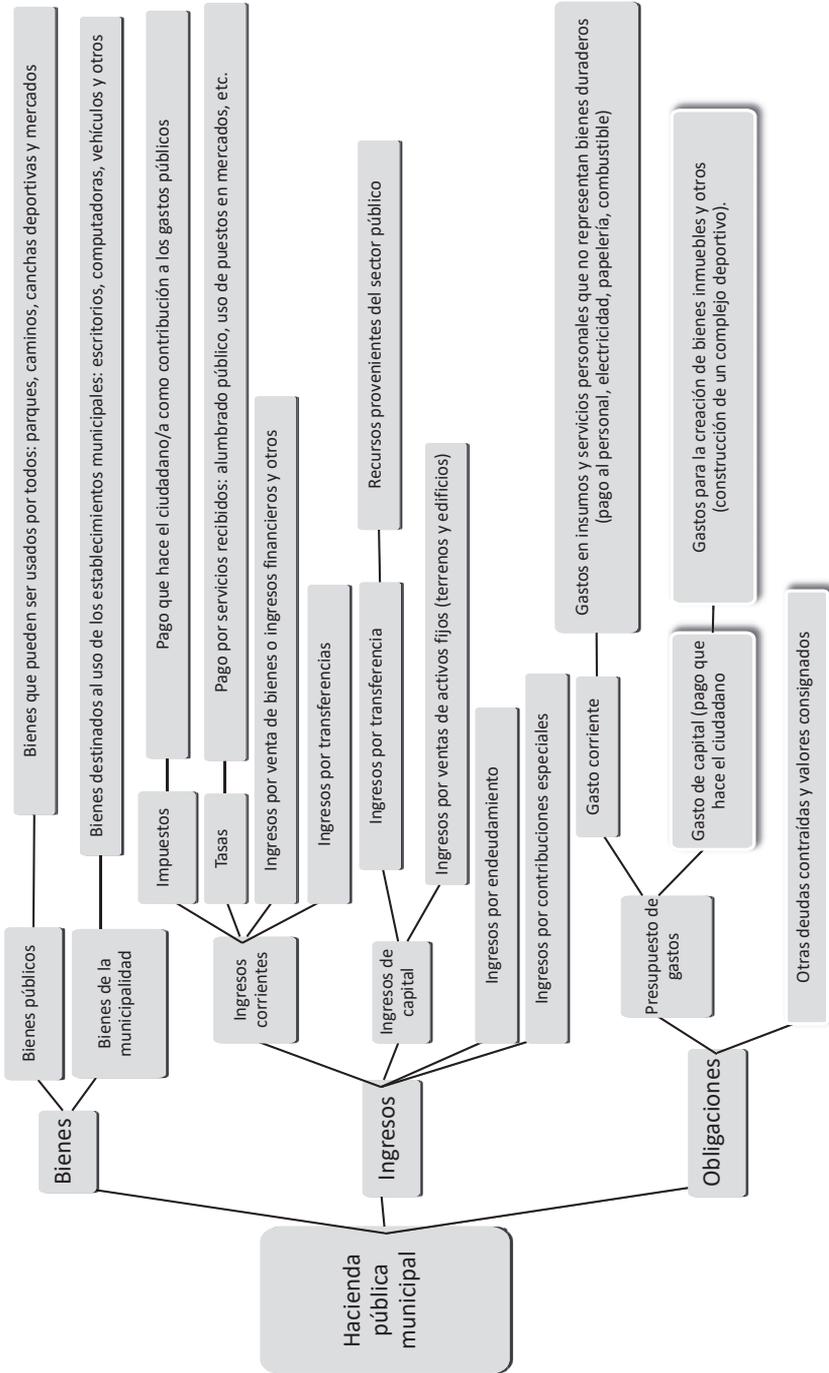
Para Castro (2014), algunas de las modificaciones realizadas en las reformas de 1999 se realizaron en torno al reconocimiento del municipio como orden de gobierno, delineando las facultades exclusivas: facultad reglamentaria, facultades concurrentes, asociación entre municipios y con el ejecutivo del estado, hacienda pública, fiscalización de la cuenta pública municipal, participación ciudadana y las soluciones sobre de controversias entre poderes.

Del análisis de las reformas en las potestades a estados y municipios se derivan tres importantes conclusiones para los efectos de esta obra

- a) Estas reformas permiten establecer con fundamento constitucional el origen jurídico y las transformaciones del municipio en la actualidad,³⁰ evidenciando la posición de este nivel de gobierno y su hacienda pública dentro de un marco legal donde se establecen los alcances y limitantes de sus funciones, así como las responsabilidades que deben ejercer con la ciudadanía dentro de su jurisdicción.
- b) La potestad tributaria tiene una repercusión en las facultades legales que tiene la hacienda pública dentro de una jurisdicción para establecer los tributos que requiere para la realización de sus funciones sustantivas, lo que dependerá de la descentralización de facultades, los límites y alcances de acción con que puede contar para desarrollar sus actividades dentro de un marco legal.
- c) A pesar de las reformas son evidentes las debilidades institucionales de los municipios al no poder aumentar la recaudación y hacer imperante la necesidad de recursos federales, lo que se traduce en una dependencia de los niveles de gobierno de mayor jerarquía y en una mínima participación y corresponsabilidad de las autoridades locales con sus obligaciones en materia fiscal.

³⁰ Artículo 115 constitucional. “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Reformado el 10-02-2014.

FIGURA 9. ELEMENTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia con datos de la Ley Hacendaria Municipal del Estado de Jalisco.

3.2 FUNCIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

En la figura de la página anterior se representa la estructura de la hacienda pública municipal, con fundamento en tres elementos: bienes,³¹ ingresos y obligaciones.³² Además de especificar la subdivisión de cada concepto y sus características.

Para efectos de esta obra, es necesario delimitar en primer lugar el concepto de ingreso desde la perspectiva de la hacienda pública, así como precisar la importancia que representan los recursos que se obtienen. Se presentará además un breve análisis del concepto de gasto.

Rodríguez (2007) considera determinante para las haciendas públicas el ejercicio adecuado de la materia fiscal definiéndola como: “todo lo relativo a los ingresos del Estado provenientes de las contribuciones y a las relaciones entre el propio Estado y los particulares, considerados en su calidad de contribuyentes” (p. 177).

Para Musgrave (1969) existen “cánones impositivos” (p. 177) que vierten en torno a la igualdad, la certeza, la comodidad en el pago y la economía en la recaudación, por lo que es necesario señalar que los ingresos públicos deberían cubrir los beneficios obtenidos del Estado. Otro autor que explica su percepción de este concepto es Córdoba (2009), quien lo interpreta como un conjunto de recursos que considera el Estado para lograr sus programas establecidos.

Hernández, Zamudio y Guerrero (2005) interpretan este concepto como el pago que se realiza al Estado de manera obligatoria por parte de la población y de las empresas que sean sujetas a la entrega de recursos a la autoridad competente para solventar el gasto público.

Una postura similar asume Mendoza (2012), quien afirma que los impuestos tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado; es decir, son de carácter obligatorio ya que no queda a voluntad particular de los gobernados contribuir o no para sufragar el gasto público, por

³¹ Para efecto de este libro se consideraron elementos de la hacienda pública los bienes. El reglamento de los bienes patrimoniales municipales de Oaxaca de Juárez en su artículo 4º, fracción I, lo define como “El conjunto de bienes, derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Municipio y posee título de dueño o propietario” (sin/p). Recuperado de: http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/uploads/attachment/file/58/REGLAMENTO_DE_LOS_BIENES_PATRIMONIALES_MUNICIPALES.pdf

³² En la figura 9, el elemento “obligaciones” está conformado por los egresos y las deudas, al considerarse como una responsabilidad de la autoridad.

lo que no ofrece en el caso de los impuestos una contraprestación específica.

En efecto, el principal elemento para la hacienda pública como fuente de ingresos tributarios del Estado son los impuestos, pero la hacienda pública en México cuenta con otras herramientas de ingresos: los aprovechamientos, los derechos y los productos. Para Díaz (2003), los aprovechamientos son: “las multas, recargos, gastos de ejecución, fianzas hechas efectivas por administración de impuestos municipales, indemnizaciones, aportaciones de obras, herencias y legados, donativos” (p. 130); en los derechos considera las contraprestaciones establecidas por la autoridad pública y de las leyes correspondientes a través de la prestación de servicios administrativos generando el pago por ellos, e incluyen los servicios del registro público de la propiedad, el registro civil, de las autoridades fiscales, etcétera.; y por último, los productos son los recursos que obtiene el Estado provenientes de la explotación o la venta de sus bienes patrimoniales, es decir, aquellos que provengan del rendimiento o interés de capitales y valores, como son los estacionamientos, los parques, productos diversos y empresas del Estado, entre otros.

Los elementos de ingreso mencionados tienen su origen en los distintos procesos que cada ente público puede realizar según sus atribuciones jurídicas. Es importante establecer que las entidades federativas y municipales también pueden obtener recursos mediante transferencias federales (participaciones y aportaciones) para el ejercicio del gasto.

Las obligaciones son el otro elemento importante de la hacienda pública, dentro de ellas se incluye como componente esencial el gasto que representa el conducto que permite impulsar el desarrollo económico de un territorio, por lo que su ejercicio debe ser orientado a satisfacer las necesidades sociales. Para el Banco de México (s.f.) el gasto es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

Para Álvarez (2004), el estudio sobre el gasto público tiene que hacerse desde la perspectiva del costo-beneficio, que establece la aplicación práctica del paradigma medios-objetivos; fundamento de todo enfoque normativo:

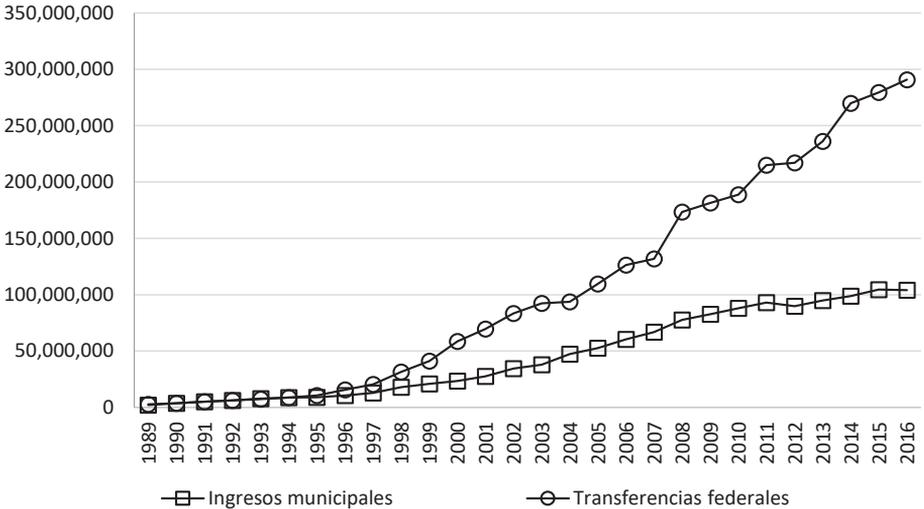
Su objetivo es cuantificar los beneficios y costos de un proyecto de gasto

público para determinar si debe ser rechazado o implementado. Presenta varios problemas conceptuales como la valoración para los individuos de los bienes producidos por parte del sector público, principalmente por la valoración de los beneficios intangibles de muchos proyectos públicos (p. 23).

Desde este enfoque es necesario analizar la responsabilidad que tiene la hacienda pública en el ejercicio del gasto considerando la eficiencia en su aplicación, el beneficio obtenido por la ciudadanía, así como el origen de los ingresos que permitan ser la base para lograr los objetivos trazados en los presupuestos de gastos.

Estos conceptos analizados sobre ingresos y gastos precisan la necesidad de reconocer, por un lado, la relación entre ambos, por lo que es necesario identificar qué tipo de organización política tiene el Estado para determinar el nivel de atribuciones con las que cuenta cada ente de gobierno, y por otro, de realizar comparaciones entre el comportamiento de los ingresos propios del municipio en relación a los ingresos federales que percibe, como se muestra en la figura 10 para el periodo 1989-2016.

FIGURA 10. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS DEL MUNICIPIO EN COMPARACIÓN CON LOS RECURSOS FEDERALES OBTENIDOS (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, 2017. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (Cifras reales).

Las series obtenidas para cada indicador evidencian que las transferencias federales son superiores a los ingresos propios del municipio, lo que ubica a este ente local en un sistema político autoritario propio de gobiernos centralizados que utilizan la programación y las transferencias de recursos hacia los municipios mediante la subordinación en materia de recursos.

3.3 LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES A NIVEL MUNICIPAL

México es una república federal en el que convergen distintos órdenes jurídicos, está representado por tres entes de gobierno: federal, estatal y municipal, con potestades y competencias a través de relaciones intergubernamentales entre ámbitos de poder, con un alto grado de complejidad, autonomía restringida y la obligación de trabajar de manera conjunta, armónica y coordinada en materia fiscal.

No obstante, la interacción y organización intergubernamental en materia tributaria implica, por consecuencia, la necesidad de recursos financieros a nivel municipal, los cuales tienen origen en el proceso de asignación presupuestal. Se puede considerar que a raíz de la década del ochenta y con el ingreso al SNCF, la autoridad municipal aseguró su participación en los recursos federales, con margen para su ejercicio al no estar condicionados por la autoridad federal.³³

Lo cierto es, como lo comenta Castro (2014), que con un estatus de participación diferente del municipio en la CPEUM, aunado a las reformas fiscales presentadas en 1997 se acordó la creación de un ramo para el envío de recursos a través de transferencias federales a los estados como parte del PEF, lo que permitió integrar como beneficiario en el esquema de las aportaciones federales al municipio para ser considerado como un ingreso o aportación direccionada.

³³ Sin embargo, como lo señalan Sedas y Loza (1999), solo 17 de 31 Estados tenían una LCF estado-municipio, omitiendo la disposición de transparentar la distribución de las participaciones.

3.3.1. Aportaciones federales al municipio

El instrumento del ramo 33 con el que cuenta el municipio para obtener ingresos es la aportación federal que se realiza mediante el envío de recursos económicos institucionalizados y condicionados vía fondos de aportación, con la intención de generar capacidad financiera y cumplir con objetivos específicos, orientados al desarrollo y fortalecimiento de ciertas áreas conforme al fondo que corresponda (INAFED, 2015).

El sustento de estos fondos está enmarcado en la LCF en su artículo 25, en el que se especifican las transferencias federales vía aportaciones a los estados y municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Hoy Ciudad de México). Es necesario precisar que el manejo y el uso de los recursos económicos están sustentados en las leyes, normas y ordenamientos de los distintos ámbitos de gobierno.

A través del PEF se estipulan las disposiciones que debe seguir la hacienda municipal en el ejercicio de los recursos provenientes del ramo 33, y el municipio participa en este rubro bajo el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), que tienen como finalidad el financiamiento direccionado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad situada en extrema pobreza.

Para la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ, 2013), los objetivos de estos fondos vierten en los siguientes sentidos:

- I. Institucionalizar el apoyo de la federación a estados y municipios.
- II. Dar permanencia a los recursos descentralizados en adición y con independencia de la recaudación federal participable.
- III. Consolidar el proceso de descentralización.
- IV. Acrecentar sostenidamente los recursos sociales destinados a los municipios.
- V. Planear acciones y formular programas en beneficio de la población en pobreza extrema.
- VI. Promover el fortalecimiento y el desarrollo municipal.

Según la SHCP,³⁴ el origen de los recursos que conforman el FAIS y FA-

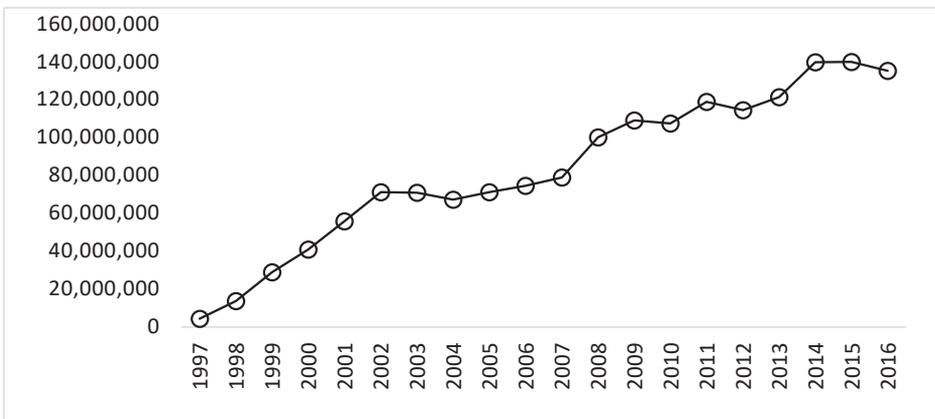
³⁴ Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la administración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades

FM, y con fundamento en la LCF, provienen del RFP, por lo que deben ser considerados como parte de los ingresos destinados a fines previamente establecidos según la siguiente repartición:

- a) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM): 2.197%, artículo 32, LCF.
- b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM): 2.35%, artículo 36, LCF.

En la figura 11 se puede observar el comportamiento de las aportaciones federales a los municipios durante el período 1997-2016, reflejando una tendencia positiva y creciente del envío de estos recursos económicos.

FIGURA 11. COMPORTAMIENTO DE LAS APORTACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO, 1997-2016 (MILLONES DE PESOS)



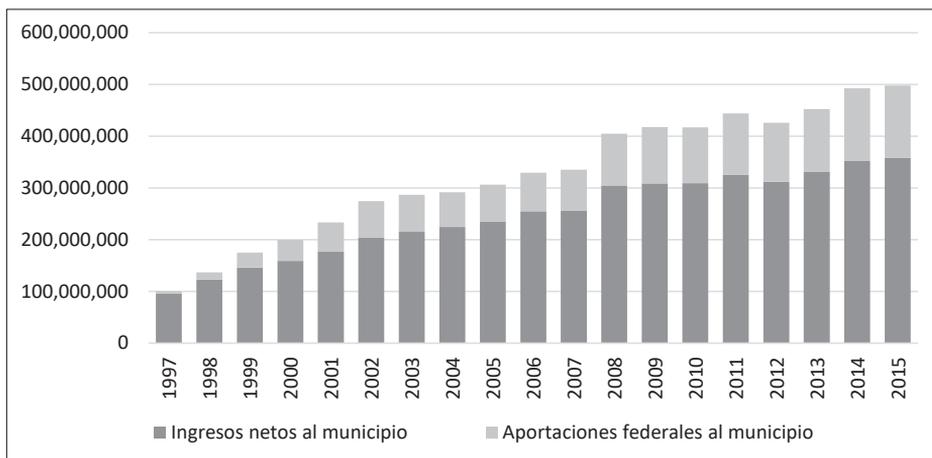
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2015) México en cifras (Cifras reales a precios constantes del 2013).

Según datos del INEGI (2015), una de las fuentes de financiamiento más importantes para el municipio son las aportaciones, debido a que representan aproximadamente el 39% de los ingresos netos, lo que resulta en un recurso fundamental para la operación de programas so-

Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45643/calendario_entrega_2016_18dic15.pdf

ciales orientados al desarrollo de la población. En la siguiente figura se realiza una comparación entre las aportaciones federales y los ingresos netos del municipio para mostrar el lugar que ocupan las aportaciones.

FIGURA 12. APORTACIONES FEDERALES E INGRESOS NETOS MUNICIPALES, 1997-2015 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2015). (Cifras reales a precios constantes del 2013).

Aunque se reconoce el peso de las aportaciones federales en los ingresos netos del municipio, para la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), una de las observaciones continuas al ejercicio del gasto federalizado (GF) es que no han generado las condiciones esperadas para el desarrollo económico y social de las entidades federativas. Se afirma que “Los montos presupuestados desde la Federación, a través de las transferencias condicionadas no reflejan un rendimiento proporcional a criterio de los legisladores” (ASF, 2017, p. 30).

Las causas explicativas de esta gestión ineficiente se derivan de que los fondos son administrados con fundamento en una normativa de diseño incorrecto, deficiente o confuso; es decir, a través de sistemas burocráticos, plazos no determinados para la ejecución de las acciones, mecanismos de supervisión deficientes, discrecionalidad en el gasto, metas no especificadas del fondo y asignación inercial de los recursos, lo que provoca la falta de corresponsabilidad con base en resultados (ASF, 2017).

3.3.2 Participaciones federales al municipio

Otra fuente de ingreso con la que cuenta el municipio son las participaciones federales que se reciben a través de distintos fondos de índole federal, por ser parte del SNCF, sin embargo, para obtener estos recursos al municipio se le obliga a renunciar a algunas potestades y atribuciones fiscales. La repartición de participaciones al municipio se realiza de la siguiente manera:

TABLA 6. PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FEDERALES Y ESTATALES A LOS MUNICIPIOS

<i>Participaciones</i>	<i>Conformación del monto para estados y municipios</i>	<i>Porcentajes de distribución al municipio</i>
Fondo General de Participaciones	20% de la RFP	4% RFP
Fondo de Fomento Municipal	1% de la RFP	1% de la RFP
Impuesto Sobre Automóviles Nuevo	100% de la recaudación	Al menos 20% de lo recaudado
Tenencia	100% de la recaudación	Al menos 20% de lo recaudado
Fondo de Fiscalización	1.25% de la RFP	0.25 de la RFP
Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS)	20% de la recaudación nacional + 8% de tabacos labrados	Al menos 20% de lo recaudado
Extracción de hidrocarburos	0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Petróleos Mexicanos (Pemex)	Al menos 20% de lo recaudado
IEPS a la venta final de gasolina y diesel y Fondo de Compensación	100% de la recaudación	Al menos 20% de la recaudación
Participaciones especiales para municipios fronterizos o con litorales	0.136% de la RFP	0.136% de la RFP

Fuente: elaboración propia con datos del Manual de Transferencias Federales para gobiernos municipales (2012).

Ahora bien, de los fondos destinados para los municipios, los que tienen mayor impacto en sus finanzas son el FGP y el FFM. El mecanismo de distribución se realiza a través de tres indicadores y la descripción de los mismos aparece en las tablas 7 y 8.

TABLA 7. PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DEL FGP A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

<i>Fondo General de Participaciones</i>	
<i>20% de la RFP</i>	
Indicador 1	Monto nominal recibido durante 2007.
Indicador 2	<ul style="list-style-type: none"> • 60% Crecimiento del PIB estatal ponderado por su población. • 30% Incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales en los últimos 3 años ponderado por la población. • 10% Nivel de recaudación local ponderado respecto del total nacional ponderado por la población.
Indicador 3	Las entidades federativas deben distribuir a sus municipios al menos el 20% de lo que éstas reciben de la federación. La fórmula de distribución se establece en las legislaciones locales.

Fuente: elaboración propia con datos del Manual de Transferencias Federales (2012).

El primer indicador permite asegurar un monto nominal a las entidades federativas según lo obtenido en el año 2007 generando certeza financiera para las entidades. El segundo indicador establece los incentivos para impulsar a la actividad hacendaria que incremente sus participaciones federales; sin embargo, como lo señala el tercer indicador, la estimación del 20% para los municipios se rige a través de las leyes locales.

TABLA 8. PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

<i>Fondo de Fomento Municipal</i>	
<i>1% de la RFP</i>	
Indicador 1	Monto nominal recibido durante 2007
Indicador 2	Mejora de un año a otro en la recaudación del predial y los derechos de agua, los municipios que conforman el estado ponderado por la población
Indicador 3	Los estados están obligados a enviar el 100% de este fondo a sus municipios según la fórmula establecida en las leyes locales

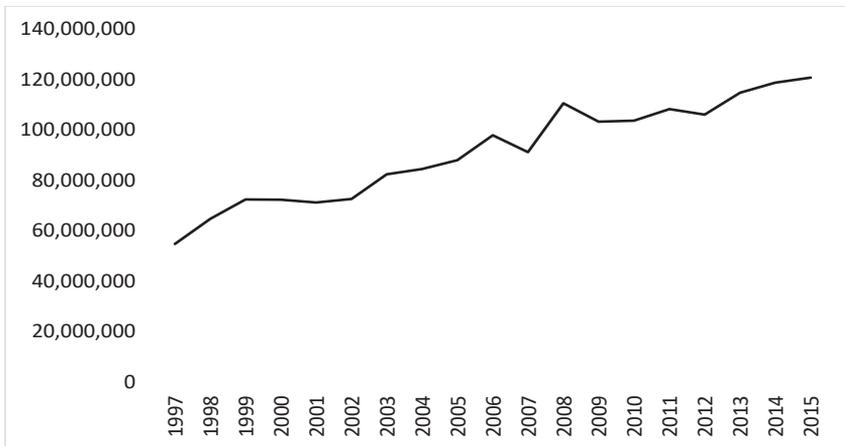
Fuente: elaboración propia con datos del Manual de Transferencias Federales (2012).

Los indicadores muestran que los recursos obtenidos del FFM se estiman mediante montos históricos. La distribución de los fondos contempla indicadores como la recaudación, número de municipios y número

de habitantes. La distribución de este fondo debe ser considerada, por una parte, compensatoria y por la otra, un incentivo en la recaudación municipal.³⁵

Las participaciones federales representan en la actualidad una fuente de recursos económicos necesaria para las funciones del gobierno local con su población. En ese sentido, este tipo de transferencias significó, según datos del INEGI (2015), el 34% del porcentaje total de los ingresos que se consideraron para el período 1997-2015. En la siguiente figura se muestra el comportamiento de las prestaciones al municipio en este periodo.

FIGURA 13. COMPORTAMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES VÍA PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO, 1997-2015 (MILLONES DE PESOS)



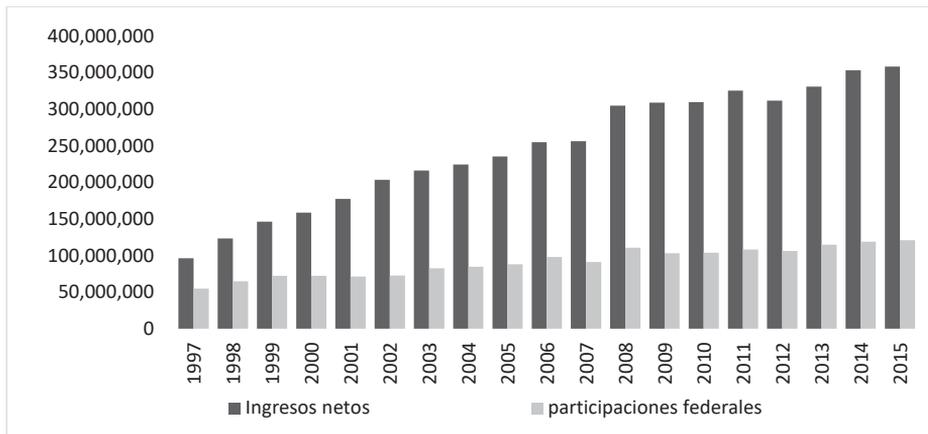
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2015); México en cifras. (Cifras reales a precios constantes del 2013).

Con el envío de las transferencias es posible señalar la participación del municipio en las RFIGS, evidenciando la realidad que vive el sistema fiscal en México, que tiene un alto grado de dependencia de las participaciones, lo que implica que esta entidad de gobierno, durante las últimas décadas, siga limitada en sus atribuciones en materia fiscal, a expensas

³⁵ El envío de estos recursos se efectúa mediante la participación directa de los estados, con fundamento en la LCF de los estados en la que se establecen los indicadores y la proporcionalidad de distribución.

de las transferencias, con pocos incentivos para impulsar su recaudación, como lo demuestra la siguiente figura.

FIGURA 14. COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES CON LOS INGRESOS NETOS DEL MUNICIPIO, 1997-2015 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2015); México en cifras. (Cifras reales a precios constantes del 2013).

De acuerdo con el análisis realizado y con sustento en la opinión de Carrera (2014), las transferencias son consideradas una de las tres fuentes de ingresos del municipio para impulsar el desarrollo de la región; sin embargo, varios autores han develado las limitaciones que tiene el sistema de distribución de los recursos federales en su diseño y los efectos contradictorios que pueden generarse entre las variables que integran el sistema de relaciones fiscales en las que participa el municipio.

Sobre lo inadecuado del sistema de transferencia vigente, Hernández (2016) señala que el diseño de distribución de recursos federales en México contempla, por una parte, criterios poblacionales y territoriales; sin embargo, no considera, por otro lado, la evaluación de las necesidades de gasto, la heterogeneidad que existe en el país en función de las condiciones geográficas, la composición y distribución de la población.

Una postura similar aparece en Carrera (2014), quien identifica que la distribución de recursos muestra una tendencia a la baja debido al

defectuoso diseño de las transferencias federales y a que este tipo de envíos no han sido acompañados con estímulos para que los municipios utilicen de manera eficiente sus atribuciones.

Sobre los efectos contradictorios del sistema de transferencia, Cabrero (2009) realiza un estudio que demuestra que en las últimas décadas los ingresos municipales crecieron, aunque “esta expansión ha venido acompañada por una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos” (p. 200), lo que significa que este sistema favorece a los municipios con mayor población, aumentando los desequilibrios entre los municipios urbanos y los rurales.

Derivado de los argumentos anteriores, se debe considerar que este diseño de distribución repercute directamente en las funciones recaudatorias del municipio, debido a la alta ponderación de los índices del coeficiente a parámetros que no estimulan de manera importante la corresponsabilidad y la participación del municipio en materia de recaudación, ocasionando una dependencia financiera de las transferencias financieras debido a:

- a) El parámetro referido al número de habitantes determina la importancia que tiene el factor poblacional; sin embargo, no refleja una conexión en los coeficientes para aumentar su recaudación.
- b) El parámetro de la extensión territorial y de las localidades no influye en la corresponsabilidad en materia fiscal de los municipios al no ser un factor que incentive la recaudación.
- c) El parámetro de los índices de marginación no tiene ninguna relación con elementos que permitan incentivar la recaudación del municipio.

Del análisis realizado sobre los indicadores de distribución se puede inferir que el modelo que se emplea para la distribución de las participaciones federales a los municipios es asimétrico, lo que es producto de su diversidad económica, recaudatoria y poblacional con un sentido resarcitorio al no considerar de manera imperante el esfuerzo recaudatorio de las haciendas locales.

3.4 LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO

La tributación hacendaria local es determinante para la vida, crecimiento y evolución del municipio; es decir, permite a la autoridad cierto nivel de autonomía impulsando la recaudación y la administración de sus ingresos para incrementar la calidad de vida de los ciudadanos.

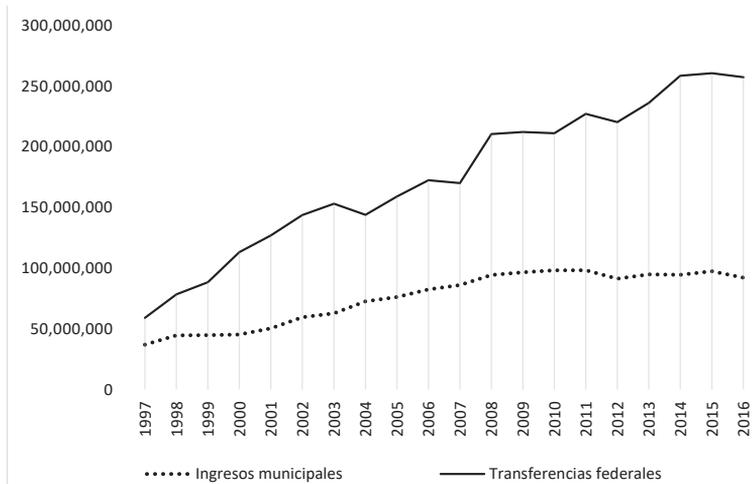
En la actualidad, la autoridad local posee un cierto nivel de autonomía fiscal en la recaudación de las contribuciones, lo que denota la importancia de hacer eficiente la gestión financiera local a través de las fuentes de financiamiento con las que cuenta este ente de gobierno para lograr el equilibrio entre los ingresos propios y los federales. Al respecto, Carrera (2013) precisa que la autonomía fiscal no debe ser interpretada como la independencia financiera del municipio con otros entes de gobierno y la define como la capacidad con la que cuenta la autoridad local en materia de recaudación y de gasto disminuyendo la intervención y la participación en la toma de decisiones de otro nivel de gobierno.

De acuerdo a este razonamiento, la autonomía del municipio podría estar acompañada de un fortalecimiento institucional derivado de la necesidad de mejorar aspectos como la infraestructura, la tecnología y las condiciones de trabajo que permitan generar certeza laboral, y de la obligación de nuevos modelos de estrategias que puedan ser implementados por los municipios, que a su vez faciliten de manera integral y participativa la corresponsabilidad recaudatoria para mejorar la calidad de los servicios a los contribuyentes, transparentar el uso de los recursos recaudados, incrementar el presupuesto participativo e impulsar la gestión de recursos públicos y privados.³⁶

Aunque los municipios muestran elevados ingresos, realmente este constante crecimiento (figura 15) proviene del envío de transferencias del gobierno federal y no del adecuado funcionamiento de las áreas responsables de la recaudación de recursos económicos del municipio (Gómez y Jiménez, 2011).

³⁶ En el contexto mexicano existen experiencias exitosas de algunos municipios del país que promovieron programas que impulsaron la corresponsabilidad recaudatoria fortaleciendo su capacidad institucional y financiera. Inafed (s.f.) recuperado de: http://www.rami.gob.mx/Capacitacion/content/17/teleconf/May19/transferencias_federales_para_municipios.pdf

FIGURA 15. PONDERACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y LOS INGRESOS OBTENIDOS POR LA AUTORIDAD MUNICIPAL, 1997-2016 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, 2015. En esta figura se observa el comportamiento de los ingresos propios del municipio en comparación con los ingresos federales obtenidos (Cifras reales a precios constantes del 2013).

Subrayando el efecto adverso de las transferencias federales en la solvencia económica de las autoridades locales, se puede identificar la lentitud en los procesos de evolución e innovación de las haciendas municipales que ha provocado una fragilidad estructural y un debilitamiento en la autonomía debido a que los recursos económicos provenientes de las aportaciones federales son orientados para ciertas funciones que en ocasiones no son una necesidad prioritaria para el municipio.

En México, las reformas realizadas no consideraron el estatus institucional de las autoridades locales; es decir, asumieron responsabilidades, en su mayoría, sin la capacidad administrativa del personal para realizar las funciones de recaudación; para lograrlo es necesario respaldar a este nivel de administración con recursos económicos vía federación o estado y la exigencia en generar capacidades que fortalezcan las instituciones.

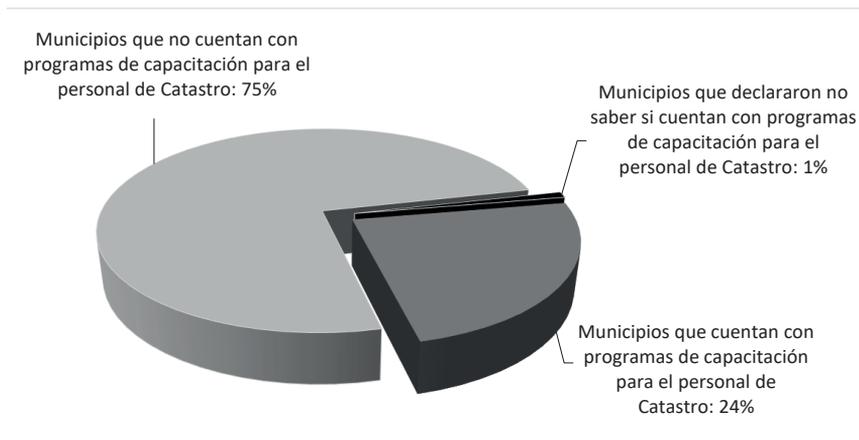
De acuerdo con la United Cities and Local Governments (2010), los conflictos financieros que viven los municipios tienen su origen tanto en la debilidad de la capacidad de gestión de recursos económicos como en la ausencia de herramientas técnicas, pues se carece de una asesoría

que permita una verdadera descentralización en los procesos en materia recaudatoria, por lo que recomienda el envío de recursos federales destinados a fortalecer las capacidades institucionales, como son el mejoramiento de la infraestructura, la modernización de la tecnología que se emplea, la capacitación del personal para eficientar y mejorar los servicios, el acceso y facilitación de los servicios a los contribuyentes.

Un ejemplo de las insuficiencias en la capacidad institucional de los municipios son los resultados que se presentan a continuación, de un estudio realizado por el Censo Nacional del Gobiernos Municipales y Delegacionales (2015), a través de un grupo de indicadores seleccionados y datos aportados por el INEGI sobre el impuesto predial.³⁷

Sobre los programas de capacitación del personal responsable del catastro. En la figura 16 se presenta el porcentaje de municipios con programas de capacitación del personal responsable del catastro.

FIGURA 16. PONDERACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DEL ÁREA DE CATASTRO, 2015

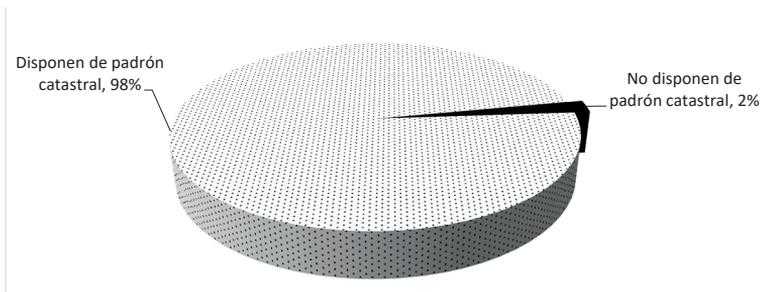


Fuente: elaboración propia con datos del Perfil del Catastro Municipal 2015, INEGI, 2016.

³⁷ Algunos autores, como Ameriso, Benitez, Ferullo, Francescutti, Gagliardini, Maceratesi y Tapia (2007), señalan al impuesto predial como el valor que tiene base imponible en la propiedad, sin atender condiciones o características de los propietarios representando ser un impuesto directo que grava un hecho inmediato de capacidad contributiva. Para el INEGI (2016), la recaudación del predial refiere al cobro por el derecho a la tenencia de bienes inmuebles utilizándose para la planeación del territorio, servicios públicos, desarrollo institucional, económico y social. Es la fuente de ingresos más importante con la que cuenta el municipio.

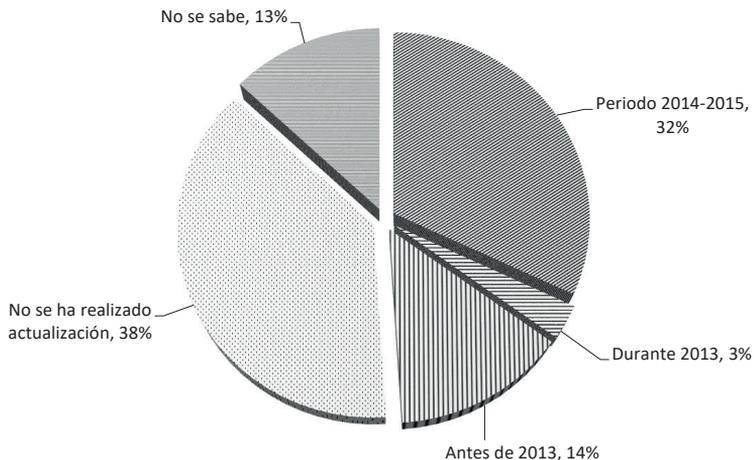
Sobre si se cuenta con un padrón catastral. Las condiciones en las que se encuentra el catastro municipal (figura 17) reflejan que el 98% (1,763) de las 1,797 administraciones públicas municipales que disponían de un tipo de registro contaban con un padrón catastral. Lo que representa para algunos municipios un rezago en la capacidad institucional en materia administrativa, que influye en el desarrollo de la recaudación y las finanzas locales.

FIGURA 17. PONDERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON PADRÓN CATASTRAL, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

FIGURA 18. PONDERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON PADRÓN CATASTRAL QUE ACTUALIZARON SUS VALORES CATASTRALES ANTES DEL 2013-2015

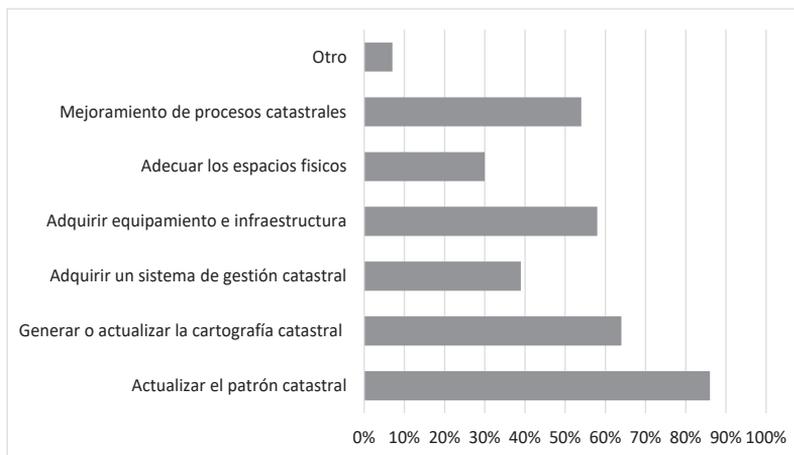


Fuente: elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

Sobre la actualización de los valores catastrales. En lo que respecta a la actualización de los valores catastrales de las administraciones públicas municipales (Figura 18) que disponen de un padrón, el 32% (568) de las 1,763 administraciones que contaban con padrón catastral llevaron a cabo la actualización de sus valores en el período 2014-2015. Por tal motivo, este es un indicador representativo en la disminución de los ingresos por este concepto.

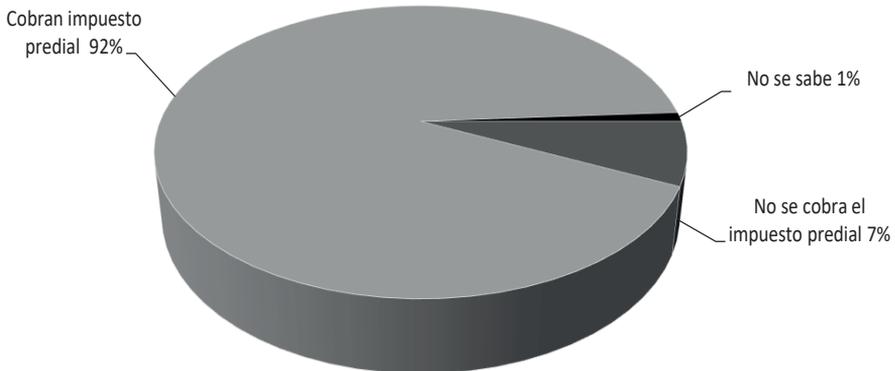
Sobre las acciones realizadas. Las administraciones públicas municipales que realizaron algún tipo de acciones con la finalidad de ser eficientes y mejorar la capacidad en el cobro del predial, se muestran a continuación

FIGURA 19. ACCIONES REALIZADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS FEDERALES, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

Sobre el cobro del impuesto predial por las administraciones públicas municipales. A pesar de las acciones realizadas, se concluye que las atribuciones concedidas al municipio no han sido acompañadas de modelos que permitan propiciar las condiciones para incentivar la recaudación de recursos de este ente de gobierno. En México, el 7% (175) de las 2,442 administraciones públicas municipales que se encuestaron señalaron que en el municipio no se cobró el impuesto predial (Figura 20).

FIGURA 20. PONDERACIÓN DEL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL, 2015

Fuente: elaboración propia con datos Tabulados del Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

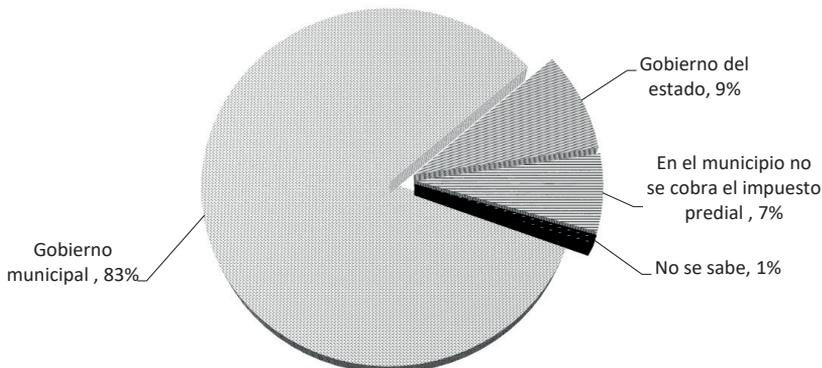
Sobre las posibles causas por las que no se cobra el impuesto predial por las administraciones públicas municipales, se utiliza el criterio de autores como Carrera (2014). Una posible razón por la que no se cobra este impuesto es la disparidad de condiciones de los municipios. Como promedio, “los municipios urbanos disponen de mayores ingresos propios per cápita, lo cual se amplía si se consideran las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos, lo que significa que el financiamiento de los servicios públicos puede ser menor que para municipios rurales” (p. 11).

Sobre el cobro del impuesto según nivel de gobierno. En México, según datos del INEGI (2015), el 83%, 2,027 de las 2,442 administraciones públicas municipales que se encuestaron refirieron que el gobierno municipal fue la autoridad que realizó el cobro del impuesto predial (Figura 21), lo que evidencia la fragilidad y falta de capacidad institucional municipal en sus atribuciones recaudatorias.

Sobre el programa de modernización catastral. En este contexto, según el INEGI (2016), en México se elaboró el Programa de Modernización Catastral (PMC) para mejorar el funcionamiento de área de catastro de los municipios y aumentar los ingresos referentes a la propiedad, con acciones orientadas a renovar las capacidades administrativas a través

de la actualización constante y un mantenimiento de los padrones para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos.

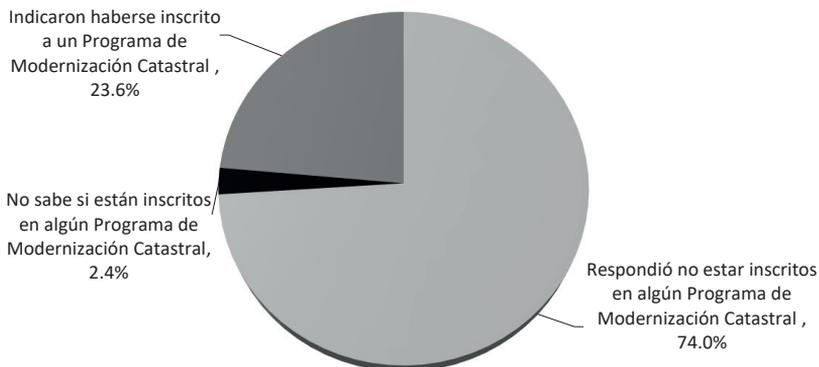
FIGURA 21. PONDERACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL PREDIAL SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: elaboración propia con datos de Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

La figura 22 refleja los resultados del PMC de los 2,442 municipios encuestados, según el INEGI (2016) el 70.4% no está inscrito en algún PMC, el 23.6% participan en algún estos programas y el 2.4% desconoce saber si está inscrito.

FIGURA 22. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL



Fuente: elaboración propia con datos del Perfil del Catastro Municipal 2015, INEGI, 2016.

Finalmente, en la tabla 9 se hace una comparación con países miembros de la OCDE y algunos países con gobiernos unitarios en Latinoamérica con un nivel similar de desarrollo y se constata que el nivel de recaudación local en el que se incluye el impuesto predial debe considerarse como bajo para el caso de México.

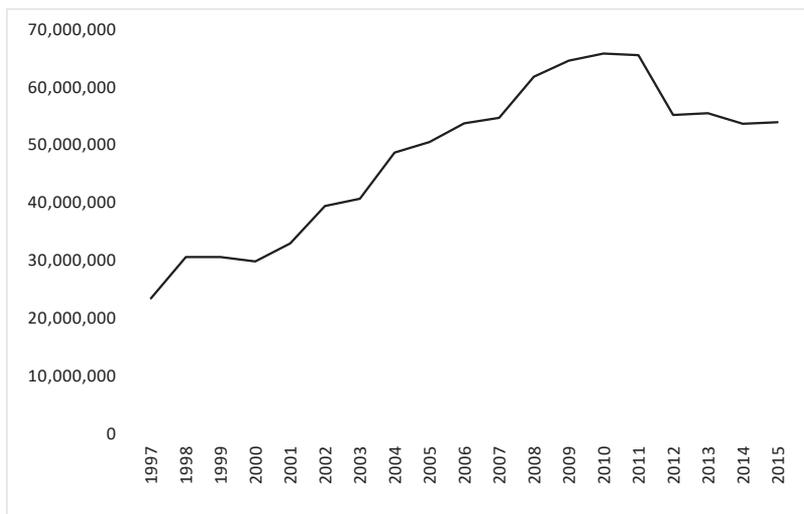
TABLA 9. COMPARATIVO DE LAS ATRIBUCIONES RECAUDATORIAS DE LOS MUNICIPIOS O DELEGACIONES DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS COMO PARTE DEL PORCENTAJE TOTAL FISCAL GENERADO (%)

<i>Países federales</i>	<i>Gobierno local</i>		
	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2015</i>
Brasil	3.7%	3.4%	5.9%
México	1.5%	1%	1.6%
OECD			
<i>Países regionales</i>			
Colombia	8.6%	9.4%	11.6%
<i>Países unitarios</i>			
Belice	0.5%	0.7%	0.6%
Bolivia	5%	6.3%	4.1%
Chile	6.5%	7.9%	7.6%
Costa Rica		2.0%	3.3%
Ecuador	4%	1.8%	2.5%
El Salvador	0		0.0%
Guatemala	0.6%	0.9%	1.1%
Honduras			
Jamaica		0.7%	1.7%
Panamá		2.2%	1.7%
Paraguay			4%
Perú			2.8%
Trinidad y Tobago	2.4%	2%	0.7%
Uruguay	8.4%	8.4%	4.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2018_rev_lat_car-2018-en-fr#page1

Existen otras atribuciones recaudatorias con las que cuenta el municipio para generarse recursos propios: las cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, otros ingresos y financiamientos. Según datos del INEGI (2015), el comportamiento de recaudación tiene una tendencia creciente en el periodo 1997-2015.

FIGURA 23. COMPORTAMIENTO DE OTROS INGRESOS OBTENIDOS POR EL MUNICIPIO, 1997-2015 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2015) México en cifras. (Cifras reales a precios constantes del 2013).

La implementación de Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED),³⁸ mediante el modelo del Presupuesto Basado en Resultados (PBR-SED),³⁹ da respuesta en alguna medida a la necesidad de fortalecer la autoridad local. Vélez (2017) señala la importancia del SED en sus principales etapas:

³⁸ Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos; LFPRH, Art. 2 Frac. LI.

³⁹ Así lo señala la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (2008).

Se parte desde la planeación del desarrollo hasta la evaluación de los programas, haciendo referencia a términos como programas presupuestarios, indicadores de desempeño, matriz de indicadores, metas y objetivos, monitoreo y programa anual de evaluación. Esta terminología inicia un precedente en la gestión pública en México, una dedicada en mayor medida al desempeño de políticas públicas (p. 23).

Según datos de la SHCP (2017), en el 2016 el 26% de las autoridades municipales que hicieron uso del PBR-SED, representó para algunas autoridades locales la posibilidad de medir, evaluar y mejorar sus programas a través del uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR),⁴⁰ que a su vez permite dar seguimiento a los programas fortaleciendo la capacidad institucional del municipio.

Los resultados expuestos y las observaciones basadas en criterios autorales ayudan a develar la actualidad que vive la hacienda pública municipal e identificar las variables político administrativas que limitan su capacidad institucional. Por este motivo, es necesario fortalecer a esta autoridad local y su corresponsabilidad recaudatoria considerando distintos factores como el marco regulatorio, la información, la participación, la organización de las distintas direcciones y coordinaciones del municipio.

⁴⁰ La Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta de planeación estratégica que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas a partir de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

Capítulo IV. Propuesta para impulsar la recaudación de los municipios de México

La propuesta para impulsar la recaudación de los municipios de México, se fundamenta en determinadas variables político administrativas sobre las que se pueden formular lineamientos entre las distintas áreas que conforman el ayuntamiento, lo que contribuirá al cumplimiento de la corresponsabilidad en materia de impuestos y derechos con la participación en conjunto entre las autoridades competentes y la ciudadanía.

Aumentar la eficiencia en la gestión de los municipios puede impulsarse a través de gestionar el catastro de manera innovadora, una mayor transparencia sobre el destino de lo recaudado en busca de incrementar el presupuesto participativo, la gestión con mayores recursos externos (públicos), así como la capacidad institucional y laboral que genere certeza administrativa y financiera de las haciendas municipales, entre otras.

4.1 ANTECEDENTES

Los antecedentes de esta propuesta se encuentran en investigaciones realizadas por distintos autores, como Cabrero (2007), que señala a los gobiernos subnacionales en América Latina en una transición positiva y obligada mediante espacios de intervención e innovación en materia de gestión recaudatoria.⁴¹ Generadas mediante la propuesta de políticas públicas con un impacto en la administración de los entes de gobierno.

⁴¹ El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en colaboración con otras instituciones, impulsa acciones mediante la convocatoria al premio Gobierno y Gestión Local, “Que tiene por objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión”. Recuperado de: <https://www.cide.edu/saladeprensa/premio-gobierno-y-gestion-local-edicion-2015/>

No obstante, estos procesos de intervención y diligencia que asume la administración pública y el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas recaudatorias son complejos debido a los dilemas y alternativas que se presentan durante el transcurso de su implementación.

Para Escobar (1996), estas disyuntivas sobre las teorizaciones de las propuestas de políticas públicas podrían ser resueltas respondiendo las siguientes preguntas:

¿Cuál es la diferencia entre los conceptos «política» y «pública» y por qué los asocian los teóricos de las llamadas ciencias políticas? ¿Cuáles son los grados de complejidad de la propuesta «política pública» y cómo esto impide que el ciudadano común la comprenda y se haga partícipe de ella, y por ello, no se dé en la realidad tal propuesta? En realidad, ¿la “política pública” es pública, o es política de gobierno? ¿Debe ser la misma persona la que diseñe y ejecute la llamada política pública?, y si así fuera, ¿quién es esta persona: ¿el legislador, el secretario de Estado o el administrador público? ¿Cuál es la legitimidad de la disciplina llamada “política pública”? (p. 99)

En respuesta a estas incógnitas, se requiere establecer desde una perspectiva integral la concepción de política pública considerando a los actores que participan en su implementación, la finalidad y fundamento que le da soporte. Para Aguilar (1996, p. 7) “La política pública puede entenderse como un curso de acciones interrelacionadas, tanto diseñadas como seguidas por actores gubernamentales, con el propósito de realizar una situación social deseada, con base en recursos, medios y reglas”.

La propuesta de políticas públicas representan una vía para transformar a los municipios en términos de gestión, las cuales deben sustentarse en distintos elementos, como son el liderazgo, la profesionalización, la modernización, la eficiencia⁴² e innovación de la administración.

En relación a lo anterior, Cabrero (2003) indica la importancia de

⁴² Para Bazdresch (2003 p. 51) la eficiencia se convierte en un objetivo y una demanda de la sociedad como parte de los procesos operativos de la estructura gubernamental a cualquier nivel. Por lo que señala: “Tenemos así, un escenario de cambio en los gobiernos municipales con una cierta recurrencia a prácticas participativas. Estas prácticas, al ser utilizadas desde esferas gubernamentales en el nuevo contexto, adquieren características peculiares y, en muchos casos, se prestan para renovar el examen de la influencia y contribución a la eficiencia administrativa”.

impulsar nuevas políticas de modernización de la administración municipal. Atendiendo nuevas estrategias y modelos que encaminen la conversión de los gobiernos locales tradicionales en aras de instaurar localidades con mayores niveles de flexibilidad y desarrollo.

Para lograr estos objetivos, las administraciones locales requieren de redireccionar las políticas públicas para propiciar herramientas que accionen en pro de efficientar sus funciones. Para Salgado (1996), la profesionalización de la administración es un área de oportunidad que debe ser considerada y analizada en los ayuntamientos al momento de establecer guías de gobierno, por lo que considera que:

La planeación del desarrollo constituye un excelente apoyo para hacer más gobernables las instancias de administración locales, sean éstas metropolitanas, urbanas o rurales. Se puede decir que la planeación local constituye el método para dar conducción a la gestión municipal, por el período que corresponde al ejercicio gubernamental de los propios presidentes municipales y autoridades locales; así como el diseño de políticas públicas, entendidas éstas como el instrumento para la acción, referidas en función de tácticas y estrategias del Estado que, de acuerdo al interés general de la sociedad, elaboran planes y programas para alcanzar los objetivos nacionales, estatales y locales (p. 33).

Desde una doble perspectiva, Merino (2006) reafirma la necesidad de proponer políticas públicas que infieran en la profesionalización de los procesos de la administración pública, por lo que establece:

- a) La profesionalización de la función pública como un recurso incuestionable.
- b) La profesionalización debe ser un ideal de política pública que beneficie en la eficacia y eficiencia de los gobiernos municipales.

El diseño de políticas públicas con base en programas y estrategias es determinante para fortalecer las acciones de los gobiernos,⁴³ su éxito tendrá sustento en que estas sean adecuadas a la realidad municipal en-

⁴³ Los gobiernos locales serán capaces de impulsar su desarrollo a través de propuestas integrales implementando estrategias para disminuir las brechas e inequidad existente en el país. Es decir, mejorar las capacidades institucionales de los municipios marginados con relación a los más desarrollados.

fatizando en la interacción entre las variables que genera el contexto en el que se desarrolla.

Para Salgado (1996), las políticas públicas deben ser implementadas armonizando las acciones sustantivas y los servicios ofrecidos a la población por las autoridades municipales.

En el diseño de las políticas públicas no existen modelos ni fórmulas preestablecidos, siempre hay diferentes caminos para empezarlos; sin embargo, es necesario hacerlo según nuestras propias opciones. Un modelo se puede definir como una simple representación de la realidad. Por lo cual se sugieren los siguientes aspectos:

- Sencillo, ordenado y claro, para entender sus funciones y relaciones.
- Identificar los aspectos significativos y relevantes de los problemas.
- Fijar una congruencia entre las partes que lo componen.
- Directo, considerar que cada fenómeno sea objetivo, operable, medible y verificable.
- Sugerir explicaciones y predecir posibles consecuencias.
- Representativo de la sociedad, que sea democrático (pp. 39-40).

Siguiendo la pauta para la construcción de la propuesta de política pública, el trabajo de Finot (2005) propone lineamientos que responden primordialmente al propósito de brindar algunos elementos para avanzar con eficiencia hacia la igualdad de oportunidades para las colectividades locales, y crear condiciones para el desarrollo local/regional en función de las necesidades actuales de desarrollo económico en el contexto de América Latina.

Finot (2005) realiza un estudio comparado de la descentralización fiscal y las transferencias territoriales en varios países de América Latina, incluyendo México. Su propuesta de lineamientos se basa en los siguientes aspectos:

- Ejecutar y controlar estrategias de desarrollo local para adoptar definiciones sobre uso de suelo, programación presupuestaria plurianual, provisión de servicios de infraestructura y de servicios avanzados.
- Transferencias territoriales acompañadas de procesos locales de decisión orientados a incentivar la revelación efectiva de preferencias (no solo sobre “de qué” y “cuánto” proveerse, sino también “con qué parte

de sus ingresos” contribuirán a esa provisión. Sistemas de decisión, representación y participación deberían adecuarse a ello.

- Instauración de un sistema de información (de base y de gestión) y políticas de participación sobre impuestos locales.
- Descentralizar las decisiones sobre provisión y financiamiento de bienes locales hasta niveles submunicipales.

En otro interesante trabajo sobre descentralización fiscal y desarrollo, Loscos (2008) propone un grupo de recomendaciones para el mejoramiento de la capacidad de recaudación y gestión de los gobiernos subnacionales, entre ellas:

- Fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos municipales en el manejo de sus competencias y recursos.
- Implantar políticas de racionalización y/o modernización a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, que guiados con criterios mínimos de eficiencia ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local.
- Para la correcta evaluación de los procesos es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre las RFIGS y en el ámbito de los gobiernos municipales.

Estos antecedentes representan la oportunidad de innovar e impulsar a los municipios de México, diseñando propuestas que trasciendan en la administración con mayores recursos financieros que impacten de forma positiva en el desarrollo del país.

Por esta razón, las propuestas deben ser elaboradas para funcionar como instrumento que accione la gestión hacendaria en materia recaudatoria, con estrategias que fomenten el interés en conjunto, es decir, la participación de las autoridades y la sociedad⁴⁴ con la finalidad de acceder a los objetivos definidos por cada ente local.

⁴⁴ Carrera (2013, p. 37) señala las deficiencias y limitaciones que existen en temas de participación ciudadana estableciendo en dos sentidos de la problemática “lo que importa es que la ciudadanía participe y aquí se tienen dos problemas básicos: el sistema político mexicano no ha creado una sociedad participativa y a los ciudadanos les cuesta mucho trabajo participar, en gran medida por la desconfianza que tienen de sus autoridades.

4.2 PROPUESTA PARA IMPULSAR LA RECAUDACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

La propuesta de política pública ofrece una sistematización sobre las vías que puede utilizar el municipio que le permitan participar de forma activa en la corresponsabilidad impositiva para fortalecer la actividad recaudatoria. La necesidad de esta propuesta se sustenta en las siguientes conclusiones derivadas del análisis realizado en los capítulos precedentes:

- a) El municipio en México requiere impulsar la recaudación de sus contribuciones de manera eficiente debido a la exigencia de desarrollo que las localidades demandan, por lo que es imperante atender de manera eficaz las necesidades y problemas crecientes dentro de su jurisdicción y las oportunidades que se puedan aprovechar.
- b) La gestión de los municipios debe basarse en indicadores que puedan facilitar la evaluación y planeación financiera, entre otros, indicadores para evaluar la actividad administrativa e indicadores de capacidad para generar ingresos.
- c) Se requiere del cumplimiento de los acuerdos de coordinación y colaboración del convenio del SNCF, que establece la coordinación de las acciones para la fiscalización, la difusión sobre sus actividades que generen credibilidad ante la sociedad, la promoción de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, el fomento de la gestión eficiente de los municipios responsables del uso de los recursos federales, así como del impulso de la participación ciudadana y la vigilancia de los recursos transferidos.
- d) Se deben promover acciones que resuelvan y solucionen cuestiones relacionadas con la gestión de recursos presupuestales que validen las decisiones de intervención, las cargas tributarias, las normas implementadas y el crecimiento del aparato administrativo dentro del ayuntamiento.
- e) Se requiere crear una capacidad institucional que se puede sistematizar en tres elementos: *i)* diseño institucional o marco regulatorio, *ii)* la gestión hacendaria y *iii)* la participación ciudadana a través de procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- f) El fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales es una condición para el mejoramiento de la capacidad de recaudación y de gestión de los gobiernos subnacionales.

- g) Se requiere de canales institucionales que determinen los mecanismos de rendición de cuentas, de tal forma que exista un claro control ciudadano sobre las respectivas instancias del poder político.

La propuesta para impulsar la recaudación de los municipios de México basada en programas y una reingeniería tributaria local bajo criterio holístico y transversal, con un sentido social, lograría impulsar al municipio con fundamentos legales en materia recaudatoria, de eficiencia y responsabilidad en su gestión hacendaría. Los programas son de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales

Estos programas transversales y multifactoriales que forman parte de la propuesta se deben llevar a cabo a través de la implementación de objetivos, estrategias y acciones, y la participación de manera paralela de las diversas direcciones, secretarías y coordinaciones del ayuntamiento y la participación ciudadana que interviene directa o indirectamente en los recaudatorios del municipio.

El diseño y ejecución de los programas requerirá de la intervención y coordinación entre el cabildo, la dirección de finanzas, la tesorería, la dirección de catastro, la comisión de participación ciudadana, dirección de transparencia y buenas prácticas, la secretaría de comunicación, la secretaria de obras, la secretaría del trabajo y la ciudadanía, entre otras.

Programas

1. Catastro innovador

Objetivo: Modernizar el catastro y aumentar la recaudación.

Estrategia: Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre al ayuntamiento, la tesorería, dirección de finanzas, dirección de catastro, departamento de recursos humanos, comunicación social, la comisión de participación ciudadana y el INEGI, que permita al municipio ser eficiente en la calidad de los servicios. Además de contar con una cartografía actualizada que impulse la recaudación

Acciones:

- La Comisión de Participación Ciudadana dará seguimiento al proceso de modernización.

- La Tesorería realizará la solicitud de ingreso a los PMC.
- Se presentará el acuerdo de autorización al ayuntamiento para el ingreso al PMC.
- Una vez entregado el dictamen por el INEGI, la Dirección de Finanzas y la Tesorería determinan la implementación de recursos según las necesidades proyectadas.
- Elaboración del plan de desarrollo urbano con una nueva política de permisos y licencias.
- El área de Recursos Humanos determina la necesidad de contratación o en su caso realiza la capacitación pertinente del personal que labora en catastro.
- Una vez completado el proceso, el área de Comunicación Social dará a conocer la modernización del catastro y los resultados obtenidos en el incremento de los recursos autogenerados.

2. Mayor transparencia sobre el destino de lo recaudado

Objetivo: Transparentar el uso del recurso público de manera clara y oportuna.

Estrategia: Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre a la Dirección de Finanzas, la Tesorería, Comunicación Social y la Comisión de Participación Ciudadana que permita informar a la ciudadanía sobre el destino de los recursos públicos y que incentive a la comunidad al pago de las contribuciones.

Acciones:

- Generar conductos adecuados entre la Dirección de Finanzas, la Tesorería y la Comisión de Participación Ciudadana para supervisar el uso del recurso.
- Implementar acciones de difusión entre la Dirección de Finanzas, la Tesorería, la Comisión de Participación Ciudadana y el área de Comunicación Social para comunicar a los ciudadanos la información de manera oportuna, con los medios adecuados y al alcance de todos (anuncios de televisión, radio, redes sociales, periódicos, reuniones de colonos o en su caso perifoneo).
- Una vez concluida la estrategia, la Tesorería en conjunto al área de Comunicación Social darán a conocer si esta estrategia propició el aumento de la recaudación por la confianza generada entre la sociedad al tener conocimiento del destino de su recurso.

3. Incremento del presupuesto participativo

Objetivo: Incrementar porcentualmente el recurso destinado al modelo de participación ciudadana.

Estrategia: Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre a la Dirección de Finanzas, la Tesorería, Comunicación Social, la Comisión de Participación Ciudadana y la Secretaría de Obras Públicas para trabajar en un proyecto en el que se pretenda un incremento paulatino del porcentaje en obras elegidas por la ciudadanía que a su vez incentive el pago de contribuciones.

Acciones:

- Trabajo colaborativo entre la Dirección de Finanzas y la Tesorería para determinar los alcances e impacto del incremento.
- Trabajo colaborativo entre la Dirección de Finanzas, la Tesorería, la Comisión de Participación Ciudadana y Comunicación Social para darle la difusión necesaria.
- La recaudación obtenida permitirá determinar el incremento de recursos para la ejecución de obras públicas por parte de la Secretaría de Obras Públicas.
- La ejecución de obras públicas permitirá a la Secretaría de Trabajo impulsar el empleo en la sociedad.
- El área de Comunicación Social dará a conocer los resultados obtenidos a través de la gestión de nuevos porcentajes en el ejercicio de participación ciudadana que incentive a los contribuyentes al pago de los impuestos y derechos.

4. Gestionar mayores recursos externos (públicos)

Objetivo: Incrementar los recursos del municipio.

Estrategia: Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre a la Tesorería y la Dirección de Comunicación Social, que permita incentivar e impulsar la recaudación de ingresos propios mediante programas de fiscalización y su difusión que faciliten el pago de los contribuyentes, que a su vez permitan obtener mayores ingresos federales y estatales.

Acciones:

- Diseño e implementación de programas de fiscalización por parte de la Tesorería.
- Difusión a la comunidad por parte del área de Comunicación Social.

- Trabajo colaborativo de la Tesorería y la Comisión de Participación Ciudadana para la supervisión de los recursos obtenidos.
- Difusión por parte del área de Comunicación Social a la comunidad con la finalidad de estimular la participación en el pago de las contribuciones.
- Informe a las instancias correspondientes del aumento de la recaudación para obtener mayores ingresos federales.

5. Capacidad institucional y laboral

Objetivo: Generar certeza institucional y laboral.

Estrategia: Promover las fortalezas institucionales desde la perspectiva del recurso humano a través del ofrecimiento de estabilidad laboral, del desarrollo personal y profesional, de tener las herramientas necesarias para desarrollar sus actividades, de un entorno agradable de trabajo que permitan desenvolverse de manera eficaz.

Acciones:

- La profesionalización de los trabajadores.
- Realizar las capacitaciones pertinentes por parte del área de Recursos Humanos.
- Intercambio horizontal de información; es decir, a la observación de mejores prácticas y sobre todo al aprendizaje cruzado entre todas las direcciones y coordinaciones del municipio.
- Proponer planes y evaluaciones de trabajo.
- Implementar programas de mejora continuas.
- Implementar el uso de las tecnologías.
- Implementar el uso de matrices de indicadores económicos y de eficiencia que permitan ser un instrumento del proceso presupuestal.
- Promover contratos laborales indefinidos.
- Atender las necesidades de insumos por parte del área de compras.
- Implementar espacios de atención psicológica para los trabajadores.
- Supervisar sus labores mediante la comisión de participación ciudadana.

Capítulo V. El caso del municipio de Zapopan, Jalisco, México, 2013-2017

Existen experiencias exitosas en México, como es el caso del municipio de Zapopan en Jalisco, que durante el periodo 2013-2017 promovió programas que impulsaron la corresponsabilidad recaudatoria fortaleciendo su capacidad institucional y financiera.⁴⁵ Las razones que se consideraron para analizar este caso se presentan a continuación:

- Es un municipio con un alto nivel de actividad terciaria, contextualizándolo como una localidad urbana con 358,742 viviendas, con un importante nivel de crecimiento habitacional, según datos del INEGI (2015).
- Este municipio cuenta con un alto nivel de desarrollo económico y de servicios básicos ofrecidos a la población. De acuerdo al Panorama sociodemográfico de Jalisco 2015, el porcentaje de cobertura de los servicios básicos oscila entre un 95% y 99.5% de las viviendas habitadas en Zapopan.
- Por último, Zapopan es considerado uno de los municipios con mayores niveles de recaudación a nivel nacional. Según datos del INEGI (2017), el municipio recaudó la cantidad de 1,714,030,373 pesos mexicanos, estableciéndose, como tendencia, en el segundo lugar en recaudación de impuestos a nivel nacional, solo por debajo del municipio de Querétaro, que recaudó 2,080,492,171 pesos mexicanos. Sin embargo, es posible identificar que existen áreas de oportunidad para incrementar aún más su recaudación.

El caso de Zapopan, periodo 2013-2017, inicia con la contextualización de este municipio, en la que se incluye el análisis del comportamiento político, las características, atribuciones y procesos de gestión que incluyen los programas que implementa la administración para impul-

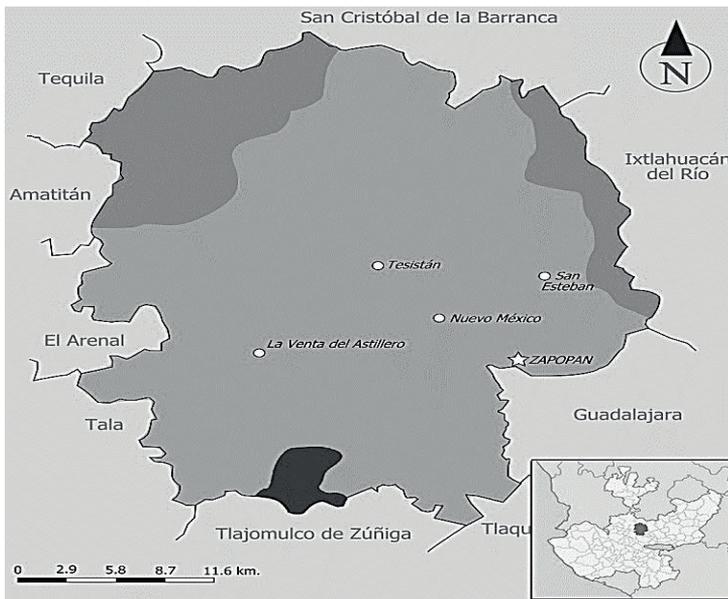
⁴⁵ Inafed (s.f.) recuperado de: http://www.rami.gob.mx/capacitacion/content/17/teleconf/may19/transferecias_federales_para_municipios.pdf

sar sus ingresos y la corresponsabilidad recaudatoria en materia fiscal. Atendiendo a ello se analizan las siguientes variables: *a*) capacidad de recaudación (financiera), y *b*) programas para la corresponsabilidad impositiva del municipio de Zapopan como parte de la gestión hacendaria.

5.1 EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN

El municipio de Zapopan se ubica en la región centro del estado de Jalisco, forma parte de la zona metropolitana de Guadalajara (figura 24), colinda al norte con los municipios de Tequila y San Cristóbal de la Barranca, al sur con los de Tlajomulco y Tlaquepaque, al oriente con los de Guadalajara e Ixtlahuacán del Río y al poniente con Tala, Arenal, Amatitán y Tequila. El nombre de Zapopan proviene del náhuatl *tzapopantl*, que significa lugar entre zapotes o en el zapotal.

FIGURA 24. MUNICIPIOS COLINDANTES DE LA LOCALIDAD DE ZAPOPAN



Fuente. Imagen obtenida del Sistema de Información Geográfica Ambiental (SIGA). Recuperado de: <http://proyungas.org.ar/?proyect=siga-sistema-de-informacion-geografica-ambiental>

Población

Para el año 2010 el municipio de Zapopan tenía una población de 1,243,756 habitantes, según el censo del INEGI. En la encuesta intercensal realizada en marzo del 2015 se observa un aumento de la población hasta 1,332,272 habitantes, lo que significa un crecimiento poblacional de 6.65% en cinco años. De la cantidad total, 649,671 (48.8%) son hombres y 682,601 (51.23%) son mujeres (tabla 10), lo que significa que por cada 100 mujeres existen 95 hombres.

TABLA 10. PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN DE ZAPOPAN SEGÚN EL SEXO

<i>Zapopan</i>	<i>Población</i>	<i>Porcentaje de población según sexo</i>
Población total	1,332,272	100%
Hombres	649,671	48.8%
Mujeres	682,601	51.2%

Fuente: elaboración propia con datos del Panorama sociodemográfico de Jalisco. INEGI 2015.

Del total de la población, el 8.35% se percibe como indígena. Sin embargo, solo el 1.01% habla alguna lengua nativa. En lo que refiere a los servicios básicos de salud, el 82% de la población está afiliada en alguna institución de salud, entre los cuales destaca el 55.3% que acude al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el 31% al Seguro Popular (SP), el 3.6% en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), el 0.9% en servicios ofrecidos por Pemex, la Defensa o la Marina, el 9.3% en alguna institución privada.

Características sociodemográficas

De acuerdo al panorama sociodemográfico de Jalisco 2015, la densidad poblacional es de 1,152 habitantes por kilómetro cuadrado. El municipio tiene un total de 358,742 viviendas de particulares habitadas, lo que significa el 17.4% del total del Estado. La disponibilidad de los servicios como agua entubada es del 95.8%, el drenaje 99%, servicio sanitario 99.5%

y electricidad alcanzan el 99.9% de cobertura, lo que representa un alto grado en el cumplimiento de los servicios básicos para la población.

Zapopan se ha convertido en uno de los municipios con un significativo crecimiento de la población en viviendas habitadas, con un aumento porcentual anual del 1.5% durante el periodo 2010-2015 representando ser la séptima localidad con mayor aumento en el estado de Jalisco; no obstante, el 1.3% de las viviendas cuenta con pisos de tierra y el 0.02% con paredes y techos en condiciones precarias.

En lo que respecta a bienes y servicios de altos costos: el 54% de las viviendas cuenta con algún sistema de internet, el 67% tiene por lo menos un televisor de pantalla plana, el 48% tienen contratado algún servicio de televisión de paga, el 54% tiene una computadora en la vivienda; en comunicación vía telefónica, el 59.7% tiene teléfono fijo y el 91.4% cuenta con un teléfono celular.

Características económicas

El municipio fue reconocido por mucho tiempo como la “Villa Maicera” por ser una región dedicada al cultivo y cosecha de grano de maíz. Según datos del INEGI (2010), la población económicamente activa (PEA) de ese año era de 562,233, lo que significaba que el 45.2% del total de los habitantes, de los cuales 6,293 realizaban actividades primarias, 141,375 en el sector secundario y 388,048 se dedicaban al sector terciario.

Contexto jurídico-institucional del municipio de Zapopan

El marco normativo institucional de las RFIGS para los municipios en México emana de la CPEUM, la LCF, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y sus Municipios (LCFEJM), la Ley de Ingreso de la Federación (LIF) y la de los estados, esta última establece los criterios y montos a entregar de las transferencias de los estados a los diversos municipios que conforman la entidad.

En la actualidad, los recursos financieros enviados a los municipios

del estado de Jalisco son señaladas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (LHMEJ), en su artículo 194⁴⁶ y 194 bis,⁴⁷ así como en la LCFEJM en su artículo 7^o, estos criterios establecen la seguridad con la que cuentan los municipios para recibir los recursos federales cada año (tabla 9).

Se establecen, además, los parámetros y coeficientes para la repartición de recursos de índole federal a los municipios en función de su gasto:

- a) Se garantizarán a los municipios los recursos entregados en los porcentajes correspondientes y en los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, salvo en el caso de la conformación de un nuevo municipio.
- b) De las cantidades que el estado reciba en exceso, respecto del monto determinado en el numeral anterior, se distribuirán entre los municipios de conformidad con los coeficientes que se determinen tomando los siguientes parámetros:

TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FEDERALES AL MUNICIPIO (PORCENTAJE)

<i>Parámetros</i>	<i>Descripción</i>	<i>Coefficiente de repartición</i>
Número de habitantes	En proporción al número de habitantes de cada municipio en relación al total estatal. El número de habitantes de cada municipio	45%
Ingresos federales	En proporción a lo que perciben de participaciones y aportaciones federales.	20%
Corresponsabilidad recaudatoria	En función a su propia recaudación.	20%
Localidades y extensión territorial	Por número de localidades y la extensión territorial.	10%
Índice de marginación	En proporción al índice de marginación.	5%

Fuente: la LCFEJM, artículo 7^o.

⁴⁶ LHMEJ, artículo 194. “Quedan comprendidos dentro de esta clasificación los ingresos que obtenga el Municipio por concepto de participaciones federales y estatales, de conformidad a lo dispuesto en las leyes que las concedan y en los convenios que, en su caso, se celebren o se hayan celebrado”.

⁴⁷ LHMEJ, artículo 194 bis. “Las aportaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos le corresponden al municipio, se percibirán en los términos que establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.”

El modelo de distribución de recursos del estado de Jalisco con sus municipios evidencia lo ya analizado sobre el sistema compensatorio de México con una tendencia asimétrica en la distribución de recursos. En el caso de Jalisco y del municipio de Zapopan no cambia el modelo ni el tipo de indicadores de distribución.

5.2 LA GESTIÓN HACENDARIA DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, 2013-2017

Los ingresos del municipio de Zapopan son una combinación de recursos que provienen de su propia recaudación y de otros recursos de índole estatal y federal. En ese sentido, el municipio de Zapopan recibe transferencias a través de participaciones y aportaciones del gobierno federal y del gobierno del estado de Jalisco.

Para el municipio, este tipo de recursos representa la base financiera con la que cuenta para cumplir con los gastos operativos, programas sociales y funciones de la autoridad con la población, por lo que el ejercicio responsable y transparente⁴⁸ de estos recursos debe ser una obligación para todas las entidades del país.⁴⁹ En la tabla 12 se puede observar el comportamiento de las transferencias federales durante el periodo 2013 al 2017.

En comparación con los más de 2,445 municipios de todo el país, la figura 25 presenta el comportamiento de los municipios con mayores índices de recaudación a nivel nacional durante el 2016, según datos del INEGI (2017), lo que ubica a Zapopan en el tercer lugar por debajo de Guadalajara y Tijuana.

⁴⁸ En ese sentido, el municipio de Zapopan, con fundamento en el artículo segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, señala lo siguiente: “La información materia de este ordenamiento es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere”.

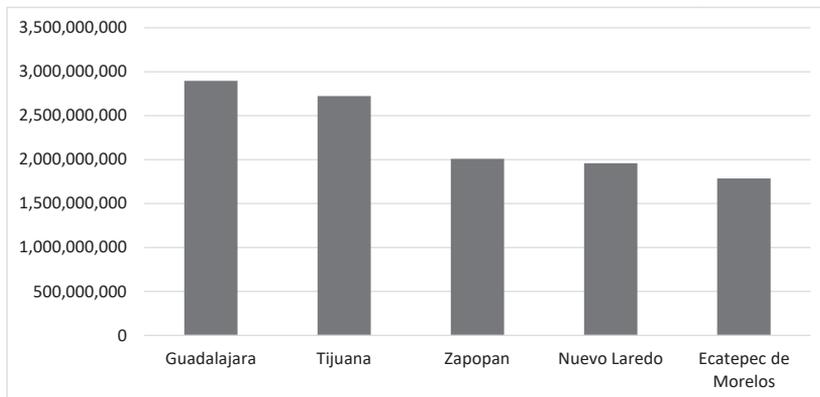
⁴⁹ El marco jurídico que le da fundamento a este tipo de transferencias al municipio de Zapopan se localiza en la LHMEJ, LCFEJM y la LIEJ.

TABLA 12. TRANSFERENCIAS FEDERALES Y ESTATALES AL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, 2013-2017 (MILLONES DE PESOS)

Tipo de Transferencias	2013	2014	2015	2016	2017
Aportaciones	680,702,382	734,654,899	748,142,292	740,891,693	769,690,964
Participaciones	1,392,923,680	1,426,282,724	1,576,343,186	1,679,884,043	1,778,922,546
Otras transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	113,491,982.4	113,284,181.2	115,170,385.8	207,775,531.3	118,351,794
Total de transferencias	1,997,069,344	2,075,445,147	2,227,803,574	2,404,930,973	2,415,194,782

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan (UMZ). Cifras reales a precios constantes del 2013.

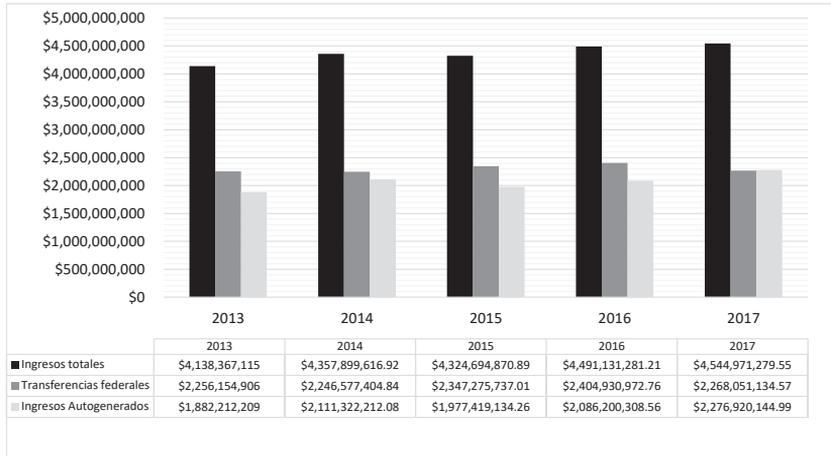
FIGURA 25. MUNICIPIOS A NIVEL NACIONAL CON MAYORES INGRESOS FEDERALES (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del SIMBAD, INEGI (2017). No se consideró dentro de la comparación a la Ciudad de México (Cifras reales a precios constantes del 2013).

Sin embargo, para poder establecer la importancia que tienen este tipo de trasferencias en las finanzas de Zapopan es necesario realizar una comparación con los ingresos autogenerados por el municipio durante los últimos años. La siguiente figura muestra la tendencia en la recaudación del municipio a través de las atribuciones que le competen constitucionalmente y que se convierte en una excelente área de oportunidad para mejorar su gestión hacendaria.

FIGURA 26. COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS AUTOGENERADOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN Y LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos de la UIMZ. Cifras reales a precios constantes del 2013.

Las principales conclusiones derivadas del análisis de la comparación de los ingresos autogenerados del municipio de Zapopan y las participaciones y aportaciones federales y estatales son:

- a) La tendencia creciente de las participaciones federales obtenidas por el municipio durante los últimos años.
- b) Las transferencias federales representan una fuente de recursos importante en las finanzas del municipio, sin embargo, la corresponsabilidad en la recaudación de su hacienda se ha incrementado generando una paridad en los ingresos durante los últimos años.

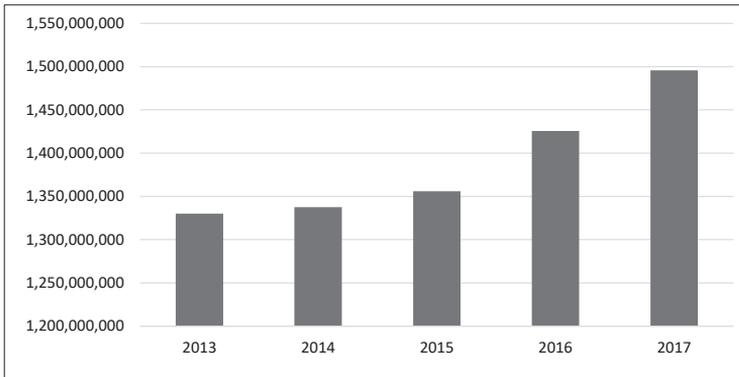
La estructura de los ingresos autogenerados permitirá obtener información relevante sobre los programas que se desarrollan en el municipio como parte de la gestión hacendaria. En las figuras 27 y 28 se aprecia el comportamiento de los ingresos por impuestos y por derechos en el periodo 2013-2017.

Según Fitch Ratings (2017),⁵⁰ en el 2016, los recursos autogenerados del municipio de Zapopan fueron el 45.3% de los ingresos totales,

⁵⁰ Fitch México, S.A. de C.V., es una organización enfocada esencialmente a prestar servicios de calificación financiera de diverso orden. Información obtenida de: <http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx>

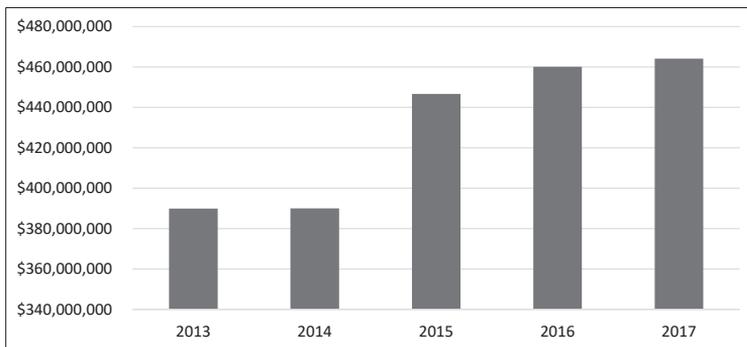
destaca la recaudación del municipio por el dinamismo y fortaleza económica en conjunto con políticas de fiscalización y de mecanismos que facilitan el pago de los contribuyentes. Zapopan ocupa uno de los primeros lugares en recaudación de ingresos propios y el segundo en el pago de predial del grupo de municipios calificados por Fitch GMF.

FIGURA 27. INGRESOS POR IMPUESTOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, 2013-2017 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos de la LIMZ. Cifras reales a precios constantes del 2013.

FIGURA 28. INGRESOS POR DERECHOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, 2013-2017 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos de la LIMZ. Cifras reales a precios constantes del 2013.

5.3 PROGRAMAS PARA IMPULSAR LA RECAUDACIÓN DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN

La hacienda pública de Zapopan cuenta con atribuciones legales y criterios político hacendarios para incentivar y elevar la recaudación de las contribuciones en el municipio a través de instrumentos jurídicos como la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LGAPMEJ), la LIMZ, la LHMEJ y el Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan (RITMACZ), que funcionan como argumento para implementar acciones en materia fiscal.

En la tabla 13 se precisan los criterios normativos que validan las atribuciones del municipio en el ámbito tributario, así como los responsables de llevar a cabo dichas funciones.

Estos criterios políticos hacendarios son el fundamento para la tesorería y la dirección de ingresos del municipio para supervisar el ingreso de recursos federales, e implementar programas y mecanismos en materia de fiscalización que permitan eficientar la recaudación de los ingresos municipales.

Los programas y mecanismos que lleva a cabo la hacienda del municipio como parte de su estrategia durante los últimos años, así como el objetivo alcanzado se presentan en la tabla 14.

El análisis de estos programas, mecanismos y estrategias de fiscalización permiten constatar que:

1. La gestión el municipio de Zapopan cuenta con un espacio de control y transparencia que se confirma en un enlace denominado rendición de cuentas,⁵¹ en el que se informa el origen y destino de los recursos federales obtenidos según la Ley General de Contabilidad Gubernamental,⁵² LIMZ y la Ley de Egresos del Municipio de Zapopan (LEMZ).
2. Se implementan programas y consecuentemente mecanismos de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial que han propiciado cambios en la recaudación de los ingresos autogenerados por el municipio.

⁵¹ La rendición de cuentas del municipio de Zapopan puede ser consultada en la página <http://www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/>

⁵² Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/>

TABLA 13. CRITERIOS HACENDARIOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL MUNICIPIO

<i>Instrumento jurídico</i>	<i>Artículo</i>	<i>Atribución</i>	<i>Autoridad responsable</i>
LGAPMEJ	1°, 2 y 3	Establece las bases generales de la administración pública municipal, la organización política y administrativa y las competencias municipales exclusivas del ayuntamiento.	Municipio
LIMZ	1°	Obtener los ingresos necesarios para sufragar el gasto público de las fuentes de ingresos que en la LHMEJ y la LIMZ enumeren.	Hacienda Pública de Zapopan
LHMEJ	10°	Recaudar los ingresos ordinarios así como establecer las tarifas correspondientes.	Ayuntamiento
LHMEJ	11°	Cobro de las contribuciones.	Municipio
LHMEJ	20°	Autoridad fiscal	El ayuntamiento, Presidente municipal, el Tesorero, Director de ingresos y los organismos descentralizados
LHMEJ	23°	Efectuar y verificar que la recaudación de las contribuciones se realice correctamente.	Tesorería
RITMACZ	3°	Precisar las funciones del Tesorero.	Ayuntamiento
RITMACZ	5° y 11°	Función económico-coactiva (recaudación, verificación, sancionar y ejecutar procedimientos administrativos).	Tesorero
RITMACZ	12°	Determinación de tarifas, cuotas o porcentajes que deberán cubrir los contribuyentes conforme a la LIMZ.	Tesorero
RITMACZ	13°	Organización de la Tesorería.	Tesorería
RITMACZ	14°	Coordinar y supervisar la recaudación de ingresos, el padrón de contribuyentes, administrar los créditos fiscales, vigilar el ingreso de recursos federales, evaluar la información financiera de la recaudación, planear y estudiar la aplicación de mecanismos para aumentar los ingresos.	Dirección de Ingresos
RITMACZ	24°	Clasificación, registro, actualización catastral, asignación de valores catastrales. Integración de información para el Sistema de Información Territorial del Estado de Jalisco. Elaboración de propuestas de reglamentos e instructivos para el ejercicio de sus atribuciones. Aplicación de valores catastrales, avalúos catastrales. Informar al tesorero municipal cuando proceda efectuar el cobro de los derechos por los servicios catastrales prestados, entre otras.	Dirección de Catastro

Fuente: elaboración propia con datos de la LIMZ, LHMEJ y RITMACZ. Esta tabla refiere a los instrumentos jurídicos que utiliza el municipio de Zapopan que fundamentan las acciones para implementar programas y estrategias para impulsar la recaudación.

TABLA 14. PROGRAMAS Y MECANISMOS RECAUDATORIOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN

<i>Programa o mecanismo</i>	<i>Resumen narrativo</i>	<i>Tipo de efecto en la recaudación</i>	<i>Objetivo alcanzado</i>
Presupuesto participativo ^a	Este es un modelo que promueve la participación de los ciudadanos, se rige bajo una democracia directa que incentiva la gestión a través del cual la población del municipio elige algunas de las propuestas de obras públicas a realizarse en un ejercicio fiscal con el 15% del total recaudado.	Positivo	Más de 54 mil personas que pagaron el predial participaron en la consulta ciudadana eligiendo de un catálogo de 22 obras validadas jurídica, técnica y socialmente la infraestructura que desean para la ciudad. La bolsa es de 120 millones de pesos. ^b
Ampliación de horarios y servicios de las recaudadoras	Las autoridades municipales amplían los horarios de servicio de las recaudadoras durante un tiempo determinado con la finalidad de facilitar el pago del predial de los habitantes.	Positivo	De acuerdo con la tesorería municipal en el primer mes del año se obtienen entre el 10 y 15% del total de este rubro, lo cual significó aproximadamente 200 millones de pesos. ^c
Pronto pago	Las autoridades municipales ofrecen descuentos del 15% por el pago oportuno del predial durante los tres primeros meses del año. Además de otorgar a los adultos mayores, pensionados, jubilados y personas con discapacidad el 50% extra al 15% por el pronto pago.	Positivo	Este descuento según datos del municipio es el mayor a nivel estatal por el pago oportuno de predial, lo que representa aproximadamente 200 millones de pesos. ^d
Recaudadora móvil	La tesorería contempla ir con cajas móviles a colonias y condominios ubicados en puntos estratégicos que faciliten la afluencia de los contribuyentes e impulsen la recaudación.	Positivo	Se facilitó el acceso del pago del predial de ocho zonas del municipio de Zapopan. ^e
Programa apoyo a las familias zapopanas	Este programa es implementado en respuesta a la situación económica del país por el impacto de los incrementos de los combustibles. Es aplicado a las propiedades con valores catastrales menores a \$1,500,000.00: El apoyo consiste en mantener el pago del predial del año 2016 sin sufrir ningún aumento o en su caso se realiza un reintegro en promedio de 150 o hasta 450 pesos a través de un cheque nominal.	Positivo	El impacto de este programa se estima para 200,000 familias. ^f
Programa Regularízate	La tesorería realizó la campaña de descuentos en multas y recargos, además, de preinscripciones de adeudos mayores a cinco años. Con estas acciones, las cuentas morosas municipales pudieron estabilizar su situación fiscal, ofreciendo la posibilidad para pagar solo los últimos cinco años de adeudos del predial en una sola exhibición, con la oportunidad de recibir el 75% de descuento en los recargos y el 30% en multas.	Positivo	Para el 2016 se incrementó en 26% el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Además, de recaudar por este programa 30 millones de pesos. ^g
Programa de Modernización de la Dirección de Catastro	El programa de modernización de la dirección de catastro tiene origen en la innovación catastral a través de acciones como la modernización de la infraestructura tecnológica, el nuevo modelo del sistema de información geográfica y territorial, censos en los predios y mayor eficiencia en los trámites. ^h	Positivo	De las más de 125 mil cuentas morosas, se detectaron ocho mil con inconsistencias de la información declarada y que presentaban un nivel de evasión fiscal de 31 por ciento, el cual se logró reducir a siete por ciento. ⁱ

a Carrera (2013 p.38) establece algunos requisitos que permite la participación ciudadana: "Primero, que sea una iniciativa del gobierno municipal, lo que representa voluntad política por parte de la autoridad para que la gente diga algo, escuche, participe. Segundo, hacer que la gente participe en lo que le es más directo, en lo que afecta su vida cotidiana; es decir, en los servicios públicos. Tercero, no se requiere tener recursos adicionales para que la gente participe, se requiere más bien de creatividad. Cuarto, que haya apertura real de tipo colectivo, es decir, no se trata de escuchar lo que quiere cada individuo, sino que los vecinos en general discutan, pero que lleguen a acuerdos y que éstos sean comunicados a las autoridades. Por último, se requiere descentralizar, confiar en sus autoridades auxiliares o en sus delegados y crear mecanismos eficientes para que realmente lleguen al ayuntamiento las peticiones y demandas de su comunidad."

b "La tendencia entre los votantes es la ejecución de vialidades, recuperación y rehabilitación de espacios públicos para atender a la población en situación vulnerable. Recuperado de: <http://www.zapopan.gob.mx/en-zapopan-mas-de-54-mil-ciudadanos-han-participado-en-la-consulta-sobre-presupuesto-participativo-2017/>

c Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/amplia-zapopan-horarios-de-servicio-en-recaudadoras-y-agiliza-el-pago-predial/>

d Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/amplia-zapopan-horarios-de-servicio-en-recaudadoras-y-agiliza-el-pago-predial/>

e Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/se-proyecta-recaudacion-de-mil-mdp-de-impuestos-predial-para-2016/>

f Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/lanza-zapopan-programa-de-apoyo-para-el-pago-del-impuesto-predial-de-200-mil-familias/>

g <http://www.zapopan.gob.mx/zapopan-brinda-facilidades-para-que-los-contribuyentes-cumplan-con-sus-obligaciones-fiscales/> aquí existe datos importantes para los resultados ojo

h Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/se-proyecta-recaudacion-de-mil-mdp-de-impuestos-predial-para-2016/>

i Información obtenida de: <http://www.zapopan.gob.mx/se-proyecta-recaudacion-de-mil-mdp-de-impuestos-predial-para-2016/>

Fuente: elaboración propia con datos de la página del Gobierno municipal de Zapopan.

3. El municipio de Zapopan ha identificado áreas de oportunidad en sus procesos de gestión que le permiten a la hacienda pública local seguir impulsando la recaudación, a través de las atribuciones que le corresponden constitucionalmente, como son la implementación de programas de fiscalización que facilitaron el pago de los contribuyentes y la actualización de su catastro, entre otros.
4. Se instrumentaron programas de protección social basada en derechos.

Para el control y la evaluación de la eficiencia y calidad de los programas y mecanismos, el municipio implementa una matriz de indicadores que le permiten a la Tesorería y la Dirección de Ingresos supervisar el comportamiento y avances de la recaudación de los impuestos, las contribuciones especiales, los derechos, productos y aprovechamientos.

En ese sentido, la Tesorería utiliza una matriz del PBR para fortalecer las capacidades de gestión y la autonomía fiscal a través de indicadores que facilitan a la autoridad cumplir con sus obligaciones y responsabilidades establecidas constitucionalmente. En la tabla 15 se aprecian los indicadores que se implementan por esta dirección.

Con la información generada con esta matriz la Tesorería obtiene información financiera que permite medir el avance de los índices económicos y de eficiencia para el análisis y planeación en la aplicación de nuevos mecanismos que fortalezcan las acciones de recaudación y el incremento de ingresos, disminuyendo la evasión fiscal.

De esta manera se puede corroborar que los criterios político-hacendarios y los instrumentos normativos que utiliza la hacienda municipal de Zapopan son una herramienta para hacer eficiente los procesos de recaudación a través de la implementación de programas que permiten aumentar los recursos del municipio.

5.4 RESULTADOS DEL CASO ZAPOPAN

Los resultados obtenidos en el caso del municipio Zapopan corroboran que la aplicación de políticas públicas con base en programas y estrategias mejoran la capacidad de recaudación y de gestión de los gobiernos contribuyendo a fortalecer la actividad recaudatoria.

A partir del trabajo de esta obra realizada, de las generalizaciones obtenidas y de la propuesta de programas y estrategias transversales y multifactoriales, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. El municipio de Zapopan implementó el programa de modernización de la Dirección de Catastro mediante la renovación de la infraestructura tecnológica, el nuevo modelo del sistema de información geográfica y territorial, censos en los predios y mayor eficiencia en los trámites obteniendo los siguientes resultados: de las más de 125 mil cuentas morosas se detectaron 8 mil con inconsistencias de la información declarada y que presentaba un nivel de evasión fiscal de 31%, el cual se logró reducir a 7%.
2. El municipio de Zapopan cuenta con un apartado en su sitio oficial de internet, el cual cuenta con un espacio destinado a la transparencia y acceso a la información pública que permite direccionar a un enlace denominado “Rendición de cuentas” en el que se informa y publica la información financiera para la ciudadanía con carácter obligatorio. Entre los rubros que se identifican en este sitio están los siguientes:
 - Auditorías.
 - Apoyos y donativos.
 - Bienes patrimoniales.
 - Cuenta pública.
 - Contratos y convenios.
 - Estados de ingresos.
 - Estado de origen y aplicación de los recursos.
 - Estados financieros.
 - Balances generales.
 - Fondos revolventes.
 - Gastos de comunicación social.
 - Padrón de proveedores registrados.
 - Padrón de beneficiarios.
 - Presupuestos.
 - Anteproyectos.
 - Servicios contratados.
 - Nómina.
 - Viajes oficiales.
 - Sistema de indicadores Zapopan.

TABLA 15. MATRIZ DE INDICADORES DE EFICIENCIA, EFICACIA Y CALIDAD DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, 2017

<i>Nivel</i>	<i>Denominación indicador</i>	<i>Definición indicador</i>	<i>Sentido del indicador</i>	<i>Medio verificación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Unidad medida</i>
Propósito	Variación porcentual anual de recaudación de ingresos propios	Se incrementa la recaudación de los ingresos propios gracias a un padrón de contribuyentes actualizado	Ascendente	Estado de resultados de la tesorería	Estratégico	Eficacia	Tasa de variación
C1	Porcentaje de percepción ciudadana aprobatoria del municipio	Que los usuarios se sientan bien atendidos y satisfechos con los servicios que ofrece la tesorería del municipio de Zapopan	Ascendente	Dirección de Ingresos	Estratégico	Calidad	Porcentaje
C2	Padrón actualizado	Se requiere contar con un padrón confiable y actualizado	Ascendente	Dirección de Catastro y Dirección de Ingresos	Estratégico	Eficacia	Tasa de variación
<i>Área responsable</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Meta anual</i>	<i>Avance</i>	<i>Porcentaje de avance</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>
Dirección de Catastro	Número de folios	870.00	472.00	54.25%	2,111,981.64	961,352.82	45.52%
Dirección de Catastro	Número de folios	28,910.00	17,493.00	60.51%	3,039,228.38	1,393,430.19	45.85%
Dirección de Catastro	Número de folios	276.00	156.00	56.52%	2,382,452.89	1,133,419.61	47.57%
C3	Porcentaje de mensajes enfocados al cumplimiento de contribuciones tributarias municipales difundidas	Este indicador muestra del total de mensajes de difusión programados, que porcentajes son enfocados al cumplimiento de contribuciones tributarias municipales	Ascendente	Dirección de Ingresos	Estratégico	Eficacia	Porcentaje
C4	Porcentaje de cartera de crédito vencida recuperada	Los procedimientos administrativos de ejecución son herramientas para que el contribuyente acuda a pagar sus impuestos	Descendente	Dirección de Ingresos	Estratégico	Economía	Porcentaje
<i>Área responsable</i>	<i>Unidad medida</i>	<i>Meta anual</i>	<i>Avance</i>	<i>Porcentaje de avance</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>
Dirección de Ingresos	Ejecuciones fiscales	251,605.00	108,769.00	43.23%	7,639,496.16	3,719,748.08	48.69%
Dirección de Ingresos	Notificaciones	82,791.00	22,460.00	27.13%	9,860,000.00	401,987.28	4.08%
C5	Variación porcentual de cumplimiento voluntario	Mejorar la atención de los servicios para el cobro de los impuestos	Ascendente	Dirección de Ingresos	Estratégico	Eficiencia	tasa de variación
<i>Área responsable</i>	<i>Unidad medida</i>	<i>Meta anual</i>	<i>Avance</i>	<i>Porcentaje de avance</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Porcentaje ejercido</i>
Dirección de Ingresos	Contribuyentes	1,046,000.00	678,509.00	64.87%	38,889,824.09	14,632,683.85	37.63%

Fuente: elaboración propia con datos de http://siedgob.com/zapopan/Reporte/matriz_indicadores?programa=33

3. Con base en los criterios político hacendarios y los instrumentos jurídicos con los que cuenta el municipio de Zapopan se impulsó el programa denominado “Presupuesto Participativo” el cual incide en la recaudación de recursos por medio de la participación de los ciudadanos, con el compromiso por parte de las autoridades de permitir la elección de algunas obras públicas del 15% del total recaudado, lo que reflejó como resultado positivo que 54 mil personas que pagaron el predial participaron en la consulta ciudadana eligiendo de un catálogo de 22 obras validadas jurídica, técnica y socialmente. La bolsa obtenida fue de 120 millones de pesos.
4. La tendencia positiva de la recaudación de ingresos por impuestos durante el periodo 2013-2017 del municipio de Zapopan refleja el trabajo eficaz de la Tesorería, la Dirección de Ingresos y la Dirección de Catastro.

Cabe señalar que para el año 2017 no hubo incremento en los valores del impuesto predial, solo se dio seguimiento a las recomendaciones del Consejo Técnico Catastral; sin embargo, se constata que esta situación no detuvo el incremento en la recaudación.

En 2016 los recursos autogenerados fueron del 45.3% de los ingresos totales, lo que trajo como resultado que Zapopan ocupe el primer lugar en recaudación de ingresos propios y el segundo en el pago de predial del grupo de municipios calificados por Ritch Ratings.

Mediante el análisis realizado se pueden señalar algunos de los programas y estrategias que el Ayuntamiento de Zapopan implementó en el 2016 con la finalidad de incrementar la recaudación entre los que destacan los siguientes:

- a) Ampliación de horarios y servicios de las recaudadoras obteniendo, según datos de la Tesorería municipal en el primer mes del año, entre el 10 y 15% del total de este rubro, lo cual significó aproximadamente 200 millones de pesos.
- b) Pronto pago obteniendo como resultado aproximadamente 200 millones de pesos.
- c) Recaudadora móvil que facilitó el acceso del pago del predial en ocho zonas del municipio de Zapopan.
- d) Programa “Regularízate” obteniendo como resultado que en el año 2016 se incrementara en 26% el cumplimiento de las obliga-

- ciones de los contribuyentes. Además de recaudar por este programa 30 millones de pesos.
5. El municipio de Zapopan se conduce por lo establecido en la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, a través de normas de trabajo a que se sujetan las labores de los servidores públicos de base en las dependencias que actualmente existen en el Honorable Ayuntamiento de Zapopan. Estas condicionales laborales se sustentan en los siguientes capítulos: disposiciones generales de la admisión, nombramientos, promoción y escalafón, de las comisiones mixtas, comisión mixta de relaciones laborales, comisión mixta de escalafón y capacitación, comisión mixta de higiene y seguridad en el trabajo, de los salarios, del aguinaldo, prima vacacional, quinquenios, despensa, transporte, guarderías, seguro de vida, de la jornada de trabajo, de las asistencias, faltas y retardos, de los días de descanso, de las vacaciones permisos y licencias, de los derechos de los servidores públicos, de las obligaciones de los servidores públicos, de las obligaciones del ayuntamiento, de las causas y procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones a los servidores públicos, obligaciones del ayuntamiento con el sindicato.

CONCLUSIONES

La investigación desarrollada en esta obra y los resultados obtenidos en el caso del municipio de Zapopan corroboran que la aplicación de la propuesta para impulsar la recaudación con base en programas, estrategias y una reingeniería tributaria con criterios holísticos-transversales es una alternativa para que los entes locales mejoren la capacidad de gestión y participen de manera corresponsable contribuyendo a fortalecer la actividad recaudatoria

1. El sistema fiscal en México tiene su origen en los convenidos de adhesión y el SNCF que fomentan la participación, colaboración y la armonización en materia fiscal a través de las RFIGS, en el que interactúan las diferentes instancias de gobierno con cierto grado de autonomía, cooperación y coordinación.
2. En el caso de México, las RFIGS promueven la transferencia de re-

cursos federales, por lo que se considera un sistema compensatorio. Las participaciones y aportaciones representan la fuente de financiamiento más importante con la que cuentan para la operación y función del municipio. Lo que genera un efecto negativo al no promover la corresponsabilidad recaudatoria generando una dependencia financiera con otros entes de gobierno.

3. El modelo de distribución de recursos federales en México es un modelo asimétrico basado en parámetros poblaciones, en las localidades, la extensión territorial, índices de marginación, ingresos federales e ingresos propios. Evidenciando la inequidad en la distribución al no evaluar las necesidades de las localidades, factores y condicionantes geográficos, la composición y distribución de los asentamientos urbanos, lo que genera desequilibrios entre los municipios.
4. La hacienda municipal en México está condicionada por las RFIGS debido al actual modelo de distribución de los recursos federales entre los municipios. Limitando su desarrollo y autonomía. Por lo que se requiere valorar la participación de este ente de gobierno fortaleciendo la hacienda local desde con un enfoque financiero, en términos de suficiencia, con fundamento en las transferencias y en una corresponsabilidad recaudatoria.
5. En México el municipio es el primer receptor de las necesidades de la ciudadanía y el que cuenta con menos atribuciones para realizar actividades recaudatorias. No obstante, en el caso del gobierno de Zapopan se cuenta con los criterios político hacendarios e instrumentos normativos como la LIMZ, LHMEJ y el RITMACZ, que fundamentan sus acciones, los cuales permiten dar seguimiento de los recursos federales, emprender nuevos programas y mecanismos que fortalezcan y eficiente las finanzas públicas.
6. El municipio de Zapopan implementó una variedad de programas orientados a impulsar la recaudación a través del catastro. La modernización de la infraestructura tecnológica y los servicios fueron elementos que dieron resultados positivos. Por lo anterior, se puede señalar lo siguiente:
 - a) Los municipios con mayor desarrollo tienen mejores herramientas para hacer eficiente la gestión financiera, lo que evidencia la capacidad para autogenerar mayores recursos.
 - b) La implementación de tecnología de vanguardia es una herra-

- mienta que utilizó el municipio para mejorar el área de catastro, disminuyendo de esta manera la evasión fiscal.
7. La participación activa del municipio de Zapopan en los programas de fiscalización debe ser una obligación que permita transparentar el ejercicio del recurso público fomentando la gestión eficiente y la participación ciudadana a través del seguimiento y supervisión de los ingresos y egresos. Por lo anterior, es imperativo que la información pueda llegar a sus receptores a través de medios de comunicación masivos y de fácil acceso como lo es el internet.
 8. Los ingresos autogenerados del municipio durante los últimos años tienen una tendencia positiva, representando una base importante para las finanzas de Zapopan. Sin embargo, se requiere seguir impulsando la hacienda municipal mediante las atribuciones y el marco jurídico que justifique la implementación de nuevas alternativas recaudatorias, como el programa “Presupuesto Participativo”, el cual cumple con la corresponsabilidad y colaboración entre autoridades y contribuyentes.
 9. El municipio de Zapopan es uno de los municipios a nivel nacional beneficiados del modelo de distribución de recursos federales. Lo anterior es argumentado por la combinación de los parámetros señalados para su reparto al ser una de las localidades más habitadas, con mayores transferencias federales y altos índices recaudatorios.
 10. En comparación con la propuesta presentada en esta obra para impulsar la recaudación de los municipios de México, se puede observar que Zapopan es un municipio con una visión innovadora y con un alto grado de desarrollo institucional y laboral debido a que existen coincidencias con las propuestas realizadas. Sin embargo, es posible que los procesos desarrollados por el municipio puedan ser mejorados con la implementación de algunos programas, estrategias y condiciones laborales.
 11. La diversidad de programas y mecanismos recaudatorios implementados por las autoridades municipales de Zapopan son una herramienta que incentiva la participación de los contribuyentes, la supervisión de los ingresos y el incremento de la recaudación municipal a través del acceso y facilidad del pago de las contribuciones.
 12. El presupuesto basado en resultados es un método aplicado por el gobierno de Zapopan a través de una matriz que evalúa los indica-

dores económicos y de eficiencia vinculando los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos a través de incentivos, la confianza del ciudadano y del compromiso para lograr que el presupuesto se convierta en una opción auténtica de gestión y planeación.

Referencias bibliográficas

- Acosta, M. (1978). *Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas*. D.F, México: Universidad Nacional Autónoma de México:
- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Científicas Complutenses. Política y Sociedad*. 13, 87-105. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9393220087A>
- Aguilar, L. (coord.) (1996). Estudio introductorio. En: *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Aguirre, P. Becerra, R. y Woldenberg, J. (1995). *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. D.F. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.
- Álvarez, S. (2004). Hacienda pública: Enfoques y contenidos. Documento de trabajo 2-2004 Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado de: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_02.pdf
- Ameriso, C. Benítez, E. Ferullo, C. Francescutti, M. Gagliardini, G. Maccratesi, G y Tapia, A. (2007). *La propiedad inmobiliaria como fuente de ingresos para el desarrollo municipal*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Arandia, I. (2016). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia, (1994-2006). (Tesis Doctoral inédita). Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. España.
- Astudillo, M. (2004). Las relaciones fiscales intragubernamentales en México. *Problemas del Desarrollo*, 35 (136), 75. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7515>
- (2009). *Conceptos básicos de federalismo fiscal, el caso de México*. D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). Consideraciones para la labor legislativa, entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2016. Ciudad de México, México. Cámara de Diputados. Recuperado de: www.asf.gob.mx/uploads/54_Informes_y_publicaciones/Mensaje_ASF_IRCP2015_30_jun_2017.pdf

- Auditoría Superior del Estado de Jalisco. (2013). Guía de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33: Infraestructura Social Municipal (FAISM) y Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) Departamento de Investigación, Análisis y Normatividad Técnica. Jalisco, México. Recuperado de: <http://www.asej.gob.mx/Modulos/Material-Consulta/Informacion/2013/02-GUÍA%20RAMO%2033%202013.pdf>
- Baena del Alcázar, M. (1984). Organización administrativa. *Cuadernos de Gobierno y Administración*. 1, 11-22.
- Bailey, J. (1995). Fiscal centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo Leon. En Rodríguez, V. & Ward, P. (Eds.), *Opposition Government in Mexico*. University of New México.
- Banco de México. (S/F). Glosario. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>
- Bazdresch, M. (2003) Cambio municipal y participación social. En E. Cabrero (Eds.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, pp. 49-86. D. F, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Boadway, R. y Watts, R. (2001). *Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany Institute of Intergovernmental Relations*. Canada: Association of Universities and Colleges of Canada.
- Boucher, E. y Vermaeten, A. (2000). Changes to federal transfers to providences and territories in 1999. En Lazar, H. (Eds.) *Canada: The state of the federation 1999/2000 Toward a new mission statement for Canadian fiscal federalism*. 131-158. Kingston: Institute of Intergovernmental relations.
- Bowen, H. (1943). The interpretation of voting in the allocation of economic resources. *The Quarterly Journal of Economics* 58(1), 27-28.
- Bradford, D. y Oates, W. (1971), Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *American Economic Review*, 61,2.
- Buchanan, J. y Flowers R. (1980). *Introducción a la ciencia de la hacienda pública*, Madrid, España: Editorial de Derecho Financiero.
- Cabrero, E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En E. Cabrero (Eds.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. D.F, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2007). *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. D.F, México: Ediciones Nostra.
- (2007) La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una

- visión introductoria. En E. Cabrero (Eds.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, pp. 12-47. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/48597530/Agenda-de-las-Politiclas-Publicas-en-el-ambito-Local>
- (2009). Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades. Recuperado de: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/capitulo%20finanzas%20locales%20indesol%20EC.pdf>
 - Cabrero, E. y García, R. (2001). Relaciones intergubernamentales en México. Documentos II Congreso del IGLOM. Recuperado de: www.web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html
 - Cabrero, E. García, R. y Gutiérrez, M. (1995). *La nueva gestión municipal: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. D.F, México: Porrúa.
 - Carrera, A. (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). Congreso Internacional de la CLAD. Madrid, España. Recuperado de: https://www.academia.edu/3839359/Evoluci%C3%B3n_de_las_relaciones_intergubernamentales_en_M%C3%A9xico._Parte_I
 - (2010). Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense. En Gómez, D. (Eds.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*. México: Porrúa.
 - (2013). La cara oculta de la descentralización fiscal en México: los sistemas estatales de coordinación hacendaria. Memoria del XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
 - (2013). Gestión financiera municipal para el desarrollo. *Rc et Ratio*, 6, (6), 25-40 Recuperado de: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_6/Rc6_2_Ady%20Carrera.pdf
 - (2014). Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal: la mala experiencia mexicana. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- Recuperado de: https://www.academia.edu/10966955/Descentralizaci%C3%B3n_fiscal_y_financiamiento_del_desarrollo_municipal._La_mala_experiencia_mexicana?auto=download
- Castro, J. (2014). *Limitantes institucionales en el fortalecimiento de las haciendas públicas locales: un estudio de caso en tres municipios mexiquenses* (Tesis doctoral inédita) Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.
- Chapoy, D. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Recuperado de: <http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Chapoy-Bonifaz-Dolores-2006-Finanzas-nacionales-y-finanzas-estatales.pdf>
- Colmenares, D. (1999). Retos del sistema fiscal mexicano, *Comercio Exterior*, 45, (5). Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/282/1/RCE1.pdf>
- Córdoba, M. (2009). Finanzas públicas, soporte para el desarrollo del Estado (2^{da} ed.). Bogotá, Colombia: ECOE Ediciones.
- Crespo, J. (1998). *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia y la desintegración total*. D.F. México: Editorial Grijalbo.
- Cruz, A. (2004). *Federalismo fiscal mexicano*. D.F México: Porrúa.
- De la Garza, S. (1978). *Derecho financiero mexicano* (8^{va} ed.). D. F. México: Editorial Porrúa.
- Díaz, M. (2003). *Federalismo fiscal: Una referencia al estado de Aguascalientes, 1980-2000*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Dillinger, W. y Steven B. (1999) Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil, Policy Research. *Working Paper* 2121. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/927571468005477262/Fiscal-management-in-federal-democracies-Argentina-and-Brazil>
- Duarte, J. (2012). La gestión de la política económica en un estado descentralizado: el caso de México (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Elazar, D. (1990). Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 509 (1), 11-21. Recuperado de: doi.org/10.1177/0002716290509001002

- Escobar, G. (1996). Los dilemas de las políticas públicas. En M. Merino (Eds.), *Experiencias de buen gobierno municipal*. pp. 99-107, D.F, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2016. (2018). Tendencias tributaries, 1990-2016. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2018_rev_lat_car-2018-en-fr#page1
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, *Revista de la CEPAL*. (86). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11067-descentralizacion-transferencias-territoriales-desarrollo-local>
- Flores, E. (1991). *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. D.F México: Editorial Porrúa.
- Gamas, J. (1975). *El federalismo mexicano*, D.F México: SEP.
- Gil, F. y Thirsk, W. (2005). La prolongada reforma fiscal de México, *Gaceta de Economía*, suplemento, 5, 9.
- Giménez, A. (1990). Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Hacienda Pública Española. *Cuadernos de Actualidad*, 4. Recuperado de: <http://www2.uned.es/ca-gijon/web/actividades/publica/entemu00/a4.pdf>
- Gómez, J. y Jiménez, J. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, CEPAL-Naciones Unidas, Recuperado de: http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/Gomez_Sabaini.pdf
- Herber, B. (1975). *Hacienda pública moderna*. Madrid, España: Edición castellana
- Hernández, D. (2016). Federalismo y descentralización fiscal en México (1990-2012): un análisis desde la teoría de la gobernanza. (Tesis doctoral inédita) Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Hernández, F. Zamudio, A. y Guerrero, J. (2005). *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* D.F. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2008). Finanzas públicas estatales y municipales de México, 2003-2006. D. F, MÉXICO: INEGI.
- (2012). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, D.F, México: INEGI.

- (2015) México en cifras. D.F. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>
 - (2016). Perfil del Catastro Municipal 2015. D.F, México. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf
 - (2016). Tabulados: Registro de Información Catastral Municipal de México, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090159.pdf
 - (2017). Finanzas municipales. Recuperado de: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=4&Backidhecho=108&Backconstem=106&constembd=038&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27>
 - (2015). Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas. Recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/435/1/images/Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf
 - (s/f). Transferencias federales para gobiernos municipales. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ramo 28 y ramo 33. Recuperado de: http://www.rami.gob.mx/Capacitacion/content/17/teleconf/May19/transferencias_federales_para_municipios.pdf
- Johansen, L. (1963) Some notes on the Lindahl theory of determination of public expenditures. *International Economic Review* 4(3), 346-358. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2719618?seq=1#page_scan_tab_contents
- Keynes, J. (1891). *The Scope and Method of Political Economy*. Londres. England. Edit. Macmillan,
- Kraemer, M. (1997) Intergovernmental transfers and political representation: Empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico, *Working Paper 345*. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/handle/10419/87929>
- López, L. (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid, España: Editorial Dykinson.
- Loscos, J. (2008). Descentralización fiscal y desarrollo, Serie política

- fiscal. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?id=xP4K-BwAAQBAJ&pg=PT12&dq=loscos+javier&hl=es-419&sa=X&ved=0adUKEwjKqPTJ1eDbAhWODnwKHZZZDKoQ6AEIKDAA#v=onepage&q=loscos%20javier&f=false>
- Lovell, C. (1983). Some Thoughts on Hyperintergovernmentalization; in Leach, Richard; Intergovernmental Relations in the 1980s. *The Annals of Public Administration*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Maldonado, A. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Mandujano, N. (2012). *Federalismo fiscal en México, una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. D.F México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Margain, E. (1977). Introducción al estudio del derecho tributario mexicano (4^{ta} ed.) San Luis Potosí, México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Martín, J. y Rodríguez, G. (1995). *Derecho tributario general. De finanzas y derecho tributario*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.
- McCulloch, R. (1965). Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 359. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271626535900114>
- Mendoza, S. (2012). Análisis sustantivo del esquema de tasas y regímenes especiales aplicables en el impuesto al valor agregado en México para determinar su imposición óptima (Tesis inédita de doctorado) Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México.
- Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. Documentos de trabajo del CIDE. Recuperado de: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/80/1/000069734_documento.pdf
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A study in Public Economy*. New York. EU. Editorial McGraw-Hill.
- (1969). *Teoría de la hacienda pública*. Madrid, España: Edición Castellana. Editorial. Aguilar.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública, teórica y aplicada*, (5^{ta} ed.) Bogotá, Colombia: Editorial McGraw-Hill.
- Navarro, F y Paniagua, R. (2010). *Hacienda pública I. Teoría del presupuesto y del gasto público*. Madrid, España: Editorial Pearson.

- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, EU: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- (1977). Federalismo fiscal, Colección Nuevo Urbanismo, 25. Madrid, España: Instituto de Estudios de administración.
- (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. En *National Tax Journal*, LXI, (2) pp. 313-334. Recuperado de: [http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/B7375E5B50F-B988A85257483004935A2/\\$FILE/o8-Art8.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax/ntjrec.nsf/B7375E5B50F-B988A85257483004935A2/$FILE/o8-Art8.pdf)
- Oates, W, Bradford, D. y Breack, G. (1979). *Financiación de las autonomías*. Madrid, España: H Blume Ediciones.
- Ortega, J. (2004). *El marco jurídico del ramo 33: sus orígenes y sus problemas*. D.F, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ossorio, M. (2006). Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado de: https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf
- Peña, J. (2012). Manual de Transferencias Federales para Municipios. Recuperado de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Manual_Transferencias_Municipios.pdf
- Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España: Editorial Gedisa,
- Piffano, H. Sanguinetti, J. y Zentner A. (1998). Las finanzas provinciales y el ciclo económico. Documento 3 del Foro de Instituciones Fiscales. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/34185>
- Pigou, A. (1928). *A Study in Public Finance*. (3^{era} ed.) Londres, England. Edit. Macmillan.
- Porto, A. (2003). *La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Ramírez, E. (2010). Federalismo y finanzas públicas una discusión acotada para México, *Economía*, 8, (22). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000100002
- Rebolledo, O. (2005) El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado. En Valencia, S. (Ed.), *El municipio en México y en el mundo*. D F, México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Retchkiman, B. (1987). *Teorías de las fuerzas públicas*, t. II. D.F, México: México Universidad Nacional Autónoma de México.

- Rhodes, R. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. England: Gower Publishing Company.
- Rodríguez, R (2007). *Derecho fiscal*. D.F. México: Editorial Oxford.
- Rosen, H. (1987). *Manual de hacienda pública*. Madrid, España: Edición Castellana de Editorial Ariel.
- (2008). *Hacienda pública*. Madrid, España. Editorial Mc Graw Hill.
- Ruiz, A. y García, N. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos, *Espiral*. 21 (59). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/138/13831642003.pdf>
- Salgado, R. (1996). Los problemas de diseño de políticas públicas en el nivel municipal (El caso del municipio de Naucalpan de Juárez). En M. Merino (Ed.), *Experiencias de un buen gobierno municipal*, pp. 33-50. D. F, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economic and Statistics*, 36 (4), 387-389. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1925895?seq=1#page_scan_tab_contents
- Sánchez, A. (1996). Corresponsabilidad fiscal de las comunidades españolas (Tesis doctoral). Universidad de Málaga. Málaga, España.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003). Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Recuperado de: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/diagnostico-integral-de-la-situacion-actual-de-las-haciendas-publicas-estatales-y-municipales-de-2003-a-2007-y-2010>
- (2017). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2017.pdf
- Sedas, O. y Loza, S. (1999). *Hacia una ley de coordinación hacendaria del estado con sus municipios: principios jurídicos*. Guadalajara, México: INDETEC.
- Seyler, W. (1974). Interlocal Relations: Cooperation. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. 414. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271627441600115>
- Silva, J. Páez, P. y Rodríguez, P. (2008). *Finanzas públicas territoriales*.

- Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública Territorial.
- Simeon, R. (1972). *Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Sobarzo, H. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectivas, *Problemas de Desarrollo*, 40, (156). Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7757>
- Soria, R. (2006). Historia, eficiencia, estabilidad y aprendizaje: un análisis neoinstitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, *Cultura Tecnología y Patrimonio*, 12 (4/2). Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Culturatecnologiaypatrimonio/2007/vol2/no4/2.pdf>
- Tello, C. (2004). Convención Nacional Hacendaria. *Economía Informa*, 323. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/reseconinforma/pdfs/323/01Tello.pdf>
- Tiebout, M. (1956). A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy*, 64, (5). Recuperado de: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fallo8/tiebout_1956.pdf
- United Cities and Local Governments (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Recuperado de: https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_ii_en_o.pdf
- Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Descentralizacion_Fiscal_Peru.pdf
- Vélez, A. (2017) *Finanzas públicas y modelo de presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño en las entidades federativas mexicanas. análisis de caso en Nuevo León (Tesis inédita doctorado)*. Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Weingast, B. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political aspects of decentralization and economic development, *World Development*, 53, (1). Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13000090?via%3Dihub>
- Wright, D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. California: Brooks, Cole.

— (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. D.F, México: Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Leyes vigentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constituciones Particulares de las Entidades Federativas
Ley de Coordinación Fiscal
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios
Ley de Egresos del Municipio de Zapopan
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco
Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco
Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan
Ley General de Educación
Ley General de Salud
Ley General de Asistencia Social
Leyes de Planeación de los Estados y sus Municipios
Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios
Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios
Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior de los recursos federales transferidos al Gobierno del Estado de Jalisco, sus municipios y en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que celebran la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Jalisco
Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan
Reglamento de los Bienes Patrimoniales Municipales de Oaxaca de Juárez
Condiciones Generales de Trabajo para el Honorable Ayuntamiento de Zapopan Jalisco.

Tesis jurisprudenciales

Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.7/2000; p630.

Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Fede-

ración y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.8/2000; p509.

Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.6/2000; p514.

Novena Época; Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, febrero de 2000; Tesis P.J.9/2000; p514.

Siglas y acrónimos

ASEJ: Auditoría Superior del Estado de Jalisco

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BM: Banco Mundial

CAPFCE: Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CNF: Convención Nacional Fiscal

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CUCEA: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

CVASF: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

EUA: Estados Unidos de América

FMI: Fondo Monetario Internacional

FSG: Federalismo de segunda generación

FGP: Fondo General de Participaciones

FFM: Fondo de Fomento Municipal

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

FISM: Fondo para la Infraestructura Social Municipal

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FORTAMUNDF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FISMDF: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FAFM: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

GF: Gasto Federalizado

IEPS: Impuesto Especial a la Producción y Servicios
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INDETEC: Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAN: Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISR: Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA: Impuesto al Valor Agregado
LCF: Ley de Coordinación Fiscal
LCFEJM: Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y sus Municipios
LDFEFM: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LEMZ: Ley de Egresos del Municipio de Zapopan
LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGAPMEJ: Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco
LGE: Ley de Educación General
LGS: Ley General de Salud
LHMEJ: Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco
LIEJ: Ley de Ingresos del Estado de Jalisco
LIF: Ley de Ingresos de la Federación
LIMZ: Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan
MIR: Matriz de indicadores para resultados
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBR: Presupuesto basado en resultados
PEA: Población económicamente activa
PEMEX: Petróleos Mexicanos
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
PIFI: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PMC: Programa de Modernización Catastral
PROFOCIE: Programa de Fortalecimiento en la Calidad de Instituciones Educativas
RFIGS. Relaciones fiscales intergubernamentales
RFP Recaudación federal participable

RIGS. Relaciones intergubernamentales
SED. Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP. Secretaría de Educación Pública
SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGA. Sistema de Información Geográfica Ambiental
SIMBAD. Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos
SNCF. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SP. Seguro Popular

Índice onomástico

A

Acosta 55, 113
 Agranoff 20, 113
 Aguilar 84, 113, 119
 Aguirre 57, 113
 Álvarez 62, 113
 Ameriso 75, 113
 Arandia 22, 24, 25, 113
 Astudillo 33, 34, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 113
 Auditoría Superior de la Federación 47
 Auditoría Superior del Estado de Jalisco 123

B

Baena del Alcázar 25, 114
 Bailey 34, 114
 Banco de México 62
 Bazdresch 84, 114
 Becerra 57, 113
 Benitez 75
 Boadway 44, 114
 Boucher 39, 114
 Bowen 13, 14, 114
 Bradford 19, 40, 114, 120
 Breack 40, 120
 Buchanan 14, 28, 114

C

Cabrero 20, 44, 72, 83, 84, 114, 115
 Carrera 26, 57, 58, 71, 72, 73, 78, 87, 115
 Castro 57, 59, 64, 116
 Chapoy 11, 27, 34, 116

Colmenares 31, 50, 116
 Crespo 55, 116
 Cruz 16, 116

D

De la Garza 58, 116
 Díaz 27, 31, 62, 116
 Dillinger 19, 116
 Duarte 28, 116

E

Elazar 20, 116
 Escobar 84, 116
 Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 10

F

Ferullo 75, 113
 Finot 86, 117
 Flores 14, 117
 Flowers 14, 28, 114
 Francescutti 75, 113

G

Gagliardini 75, 113
 Gamas 16, 117
 García 19, 20, 44, 115, 121
 Gil 32, 117
 Giménez 10, 117
 Gómez 73, 115, 117
 Guerrero 61, 117
 Gutiérrez 44, 115

H

Herber 14, 117
 Hernández 36, 37, 40, 41, 43, 45, 50, 61, 71, 117

- I
INEGI 58
- J
Jiménez 73, 117
Johansen 13, 118
- K
Kraemer 19, 118
- L
López 1, 5, 21, 118
Loscos 87, 118
Lovell 20, 119
Loza 121
- M
Maceratesi 75, 113
Maldonado 9, 28, 119
Mandujano 15, 119
Margain 58, 119
Martín 59, 119
McCulloch 20, 119
Mendoza 61, 119
Merino 85, 116, 119, 121
Musgrave 13, 14, 17, 18, 29, 61, 119
- O
Oates 14, 17, 18, 19, 40, 41, 114, 120
Ortega 11, 113, 117, 120
Ossorio 55, 120
- P
Páez 13, 122
Paniagua 11, 119
Peña 39, 120
Peters 25, 120
Piffano 40, 120
Porto 18, 120
- R
Ramírez 8, 31, 120
Retchkiman 39, 40, 42, 121
Reyes 11, 119
Rhodes 20, 26, 121
Rodríguez 12, 13, 59, 61, 114, 119, 121, 122
Rosen 13, 15, 121
Ruiz 19, 121
- S
Salgado 85, 86, 121
Samuelson 13, 14, 121
Sánchez 11, 121
Sanguinetti 40, 120
Secretaría de Hacienda y Crédito Público 38
Sedas 121
Seyler 20, 121
Silva 13, 122
Simeon 26, 122
Sobarzo 32, 122
Soria 36, 122
Steven 19, 116
- T
Tapia 75, 113
Tello 30, 32, 122
Thirsk 32, 117
Tiebout 14, 122
- U
United Cities and Local Government 74

V

Vermaeten 39, 114

W

Wats 44

Weingast 19, 122

Woldenberg 57, 113

Wright 20, 22, 23, 24, 27, 123

Wright 21

Z

Zamudio 61, 117

Zentner 40, 120

Índice de figuras y tablas

Figura 1. Características de las interacciones y participación en las RIGS	21
Figura 2. Modelo de autoridad coordinada	23
Figura 3. Modelo de autoridad inclusiva	23
Figura 4. Modelo de autoridad traslapante	24
Figura 5. Comportamiento consolidado de las transferencias federales a estados, municipios y demarcaciones territoriales, 1998-2016	40
Figura 6. Ponderación del FGP, el FFM y otros ingresos adicionales en relación con las participaciones federales, 1998-2016 (millones de pesos)	47
Figura 7. Comportamiento de los fondos de aportación, 1998-2016 (millones de pesos)	52
Figura 8. Comportamiento de las participaciones en relación con las aportaciones federales, 1998-2016 (millones de pesos)	53
Figura 9. Elementos de la hacienda pública local en México	60
Figura 10. Comportamiento de los ingresos propios del municipio en comparación con los recursos federales obtenidos (millones de pesos)	63
Figura 11. Comportamiento de las aportaciones federales al municipio, 1997-2016 (millones de pesos)	66
Figura 12. Aportaciones federales e ingresos netos municipales, 1997-2015 (millones de pesos)	67
Figura 13. Comportamiento de las transferencias federales vía participaciones al municipio, 1997-2015 (millones de pesos)	70
Figura 14. Comparativo de las participaciones federales con los ingresos netos del municipio, 1997-2015 (millones de pesos)	71
Figura 15. Ponderación de las transferencias federales y los ingresos obtenidos por la autoridad municipal, 1997-2016 (millones de pesos)	74
Figura 16. Ponderación de los municipios con programas de capacitación del personal del área de catastro, 2015	75
Figura 17. Ponderación de las administraciones públicas con padrón catastral, 2015	76

Figura 18. Ponderación de las administraciones públicas con padrón catastral que actualizaron sus valores catastrales antes del 2013-2015	76
Figura 19. Acciones realizadas por las administraciones públicas federales, 2015	77
Figura 20. Ponderación del cobro del impuesto predial, 2015	78
Figura 21. Ponderación de la recaudación del predial según nivel de gobierno	79
Figura 22. Participación en programas de modernización catastral	79
Figura 23. Comportamiento de otros ingresos obtenidos por el municipio, 1997-2015 (millones de pesos)	81
Figura 24. Municipios colindantes de la localidad de Zapopan	94
Figura 25. Municipios a nivel nacional con mayores ingresos federales (millones de pesos)	99
Figura 26. Comparación de los ingresos autogenerados del municipio de Zapopan y las participaciones y aportaciones federales y estatales (miles de millones de pesos)	100
Figura 27. Ingresos por impuestos del municipio de Zapopan, 2013-2017	101
Figura 28. Ingresos por derechos del municipio de Zapopan, 2013-2017	101
Tabla 1. Porcentajes de ingresos dependiendo del nivel de gobierno	10
Tabla 2. Atribuciones por nivel de gobierno	17
Tabla 3. Sistema de transferencias basado en participaciones y aportaciones	41
Tabla 4. Características del tipo de transferencias por el tipo de nivel de gobierno	42
Tabla 5. Mecanismos y porcentajes de distribución del Fondo General de Participaciones	44
Tabla 6. Porcentaje de distribución de los ingresos federales y estatales a los municipios	68
Tabla 7. Porcentaje de distribución del FGP a los estados y municipios	69
Tabla 8. Porcentaje de distribución del Fondo de Fomento Municipal	69
Tabla 9. Comparativo de las atribuciones recaudatorias	

de los municipios o delegaciones de los países latinoamericanos como parte del porcentaje total fiscal generado (%)	80
Tabla 10. Porcentajes de la población de Zapopan según el sexo	95
Tabla 11. Distribución de recursos federales al municipio (porcentaje)	97
Tabla 12. Transferencias federales y estatales al municipio de Zapopan, 2013-2017 (millones de pesos)	99
Tabla 13. Criterios hacendarios e instrumentos jurídicos del municipio	103
Tabla 14. Programas y mecanismos recaudatorios del municipio de Zapopan	104
Tabla 15. Matriz de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad del municipio de Zapopan, 2017	107

Hacienda pública municipal en México: Análisis sobre recaudación y problemática actual fue terminado de imprimir en noviembre de 2019 en Ediciones de la Noche, Madero 687, Col. Centro.

Tiro: 300 ejemplares

www.edicionesdelanoche

Hacienda pública municipal en México: análisis sobre la recaudación y problemática actual es un trabajo deductivo que emana del análisis de las generalidades, problemáticas y atribuciones jurídicas en materia tributaria de este ente de gobierno y del alcance de su participación como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, el cual define los términos y alcances de las relaciones fiscales intergubernamentales en el país.

Este libro es resultado de una investigación en el tema hacendario a nivel local, que argumenta la necesidad de instituir nuevos modelos de gestión, mediante propuestas de corresponsabilidad recaudatoria; es decir, la incorporación de métodos innovadores, basados en una reingeniería tributaria y en la colaboración constante entre autoridades y contribuyentes.

La aplicación de la propuesta para impulsar la recaudación es una alternativa para que las entidades municipales mejoren la capacidad de gestión y participen de manera corresponsable contribuyendo con ello a fortalecer la actividad recaudatoria.



CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

