

Propuesta de política pública transversal para el cumplimiento de la corresponsabilidad recaudatoria

A Transversal Public Policy Proposal to Fulfill Tax Collection Co-responsibility

Dr. Cristian Omar Alcantar López^{1*}

Dra. Martha Elba Palos Sosa¹

Dr. Gerardo Flores Ortega¹

¹Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, México

*Autor para la correspondencia. Correo electrónico: cristian_alcantar@hotmail.com

RESUMEN

En este trabajo de investigación se propone una política pública transversal con base en programas y estrategias que consideran las principales variables explicativas de la capacidad de gestión de los municipios para incentivar el cumplimiento de la corresponsabilidad recaudatoria y permita a dichos territorios incrementar los ingresos propios y ser eficientes en la captación de recursos federales y estatales. La propuesta se contrasta a través de estudio de casos en el municipio Zapopan del estado de Jalisco, México, en el periodo 2013-2017. Los resultados muestran que los ingresos autogenerados por el municipio durante los últimos años tienen una tendencia positiva, lo que representa una base importante para las finanzas de Zapopan y que ha sido resultado de la implementación de programas y mecanismos dirigidos a aumentar la capacidad institucional, administrativa, financiera y la creación de canales de participación y transparencia. La investigación permite constatar que el municipio objeto de estudio cuenta con autonomía financiera y tributaria como expresión del cumplimiento de la corresponsabilidad en materia de impuestos y derechos, lo que ha tenido un efecto directo en la captación de recursos federales y estatales.

Palabras clave: política pública; capacidad de gestión; corresponsabilidad recaudatoria; autonomía financiera y tributaria.

ABSTRACT

The aim of this research is to implement a transversal public policy based on programs and strategies with the main explicative variables of municipal local management capacities to promote proper application of collection co-responsibility, and to allow these territories to increase revenues from local sources and implement efficient capture of federal and state resources. This proposal was contrasted by case studies in the municipality of Zapopan, state of Jalisco, Mexico, during the 2013-2017 period. The results showed that the self-generated revenues had a positive trend in the municipality, which is an important basis for finances in Zapopan, as a result of the implementation of programs and mechanisms oriented to increasing institutional, administrative, and financial capacities, as well as the creation of participation channels and transparency. This research demonstrated that the target municipality was financially and fiscally autonomous, as an expression of co-responsibility in terms of taxes and rights, with an ensued effect on the capture of federal and state resources.

Key words: public policy; management capacity; collection co-responsibility; financial and fiscal autonomy.

Recibido: 15/05/2018

Aceptado: 03/12/2018

Introducción

En el contexto de México la corresponsabilidad recaudatoria, en términos financieros, debe ser considerada para los municipios como fundamental, dado que representa la posibilidad de generar mayores recursos por distintas vías, es decir, aumentar la recaudación de impuestos o derechos propios para incrementar la captación de recursos federales que permitan cumplir con las demandas ciudadanas; de manera que

la corresponsabilidad recaudatoria se constituye también en el mejor referente para evaluar la gestión de la hacienda pública municipal en materia de cantidad y calidad de los servicios prestados.

Aunque la hacienda municipal se instituyó a través de las distintas reformas, ordenamientos, y la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (INAFED, s.f.) que planteó como objetivo armonizar y delimitar las atribuciones en materia fiscal; existe una debilidad institucional que se acentúa en los diversos procesos en los cuales el gobierno central delega atribuciones a los municipios sobre ciertas acciones, con un grado de distribución de poder entre ellas y con la finalidad de tener capacidad en la toma de decisiones, competencias en distintos rubros, y la generación de recursos propios.

En México las atribuciones recaudatorias no pueden ser ejercidas en igualdad de condiciones dada la desigualdad que existe entre los municipios. Esto refleja una disparidad de oportunidades, imposibilitando en algunos casos el proceso de corresponsabilidad¹ recaudatoria, lo que ha generado, a su vez, una dependencia de recursos desde el ámbito local hacia el federal y por consiguiente, la disminución de estímulos para su gestión.

Esto lleva a sostener (Chapoy, 2006) que los gobiernos locales en las últimas décadas, aún con la presencia de Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continúan cediendo potestades recaudatorias que en algún tiempo fueron locales, a cambio de recibir parte de los ingresos federales.

Entonces surge la siguiente interrogante: ¿qué hacer cuando incrementar la autonomía de los municipios y la corresponsabilidad recaudatoria es decisivo para aumentar los ingresos propios, la competitividad económica y cumplir con las demandas ciudadanas? Varios autores plantean diferentes alternativas, 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 este.

¹ El término de corresponsabilidad debe señalarse en un sentido amplio de responsabilidad compartida entre la recaudación y la composición del gasto. Por lo que establece, se debe afectar ambos casos y determinar de manera clara al responsable de la administración de los recursos tributarios, así como el órgano que determinará la ejecución del gasto (Giménez, 1990).

Una contribución importante la realiza Ortega (2004) quien señala que los medios con los que cuenta la hacienda pública local para la recaudación complementan la potestad tributaria. Además de ser fundamental su papel en las finanzas públicas son factores que permiten conformar una parte importante de la hacienda pública. Aquí se refiere de forma específica a las contribuciones, al gasto, a la deuda y al patrimonio.

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

Aunque parezca 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, administración y desarrollo de la localidad, existen casos de municipios en México que han impulsado la recaudación identificando áreas de oportunidad para seguir aumentando la eficiencia en la captación de recursos mediante la corresponsabilidad.

Existen otras experiencias exitosas de algunos municipios del país que promovieron programas e impulsaron la corresponsabilidad recaudatoria, fortaleciendo así su capacidad institucional y financiera (INAFED, s.f.). Parte de este éxito está en incrementar la capacidad de absorción para manejar las responsabilidades que se le transfieren al municipio.

En la búsqueda de una respuesta sistematizada a la interrogante sobre las vías que puede utilizar el municipio para participar de forma activa en la corresponsabilidad recaudatoria, se hace una propuesta de política pública transversal con base en programas y estrategias que permita a los municipios incrementar los ingresos propios y ser eficientes en la captación de recursos federales y estatales.

La hipótesis formulada refiere que la aplicación de políticas públicas con base en programas y estrategias que mejoren la capacidad de absorción y de gestión de los

gobiernos, contribuirá al cumplimiento de la corresponsabilidad en materia de contribuciones de los municipios y a fortalecer la actividad recaudatoria.

Esta hipótesis se contrastó en el caso del municipio Zapopan del estado de Jalisco.

Desarrollo

La hacienda pública municipal en México

La hacienda pública municipal se compone de tres elementos: ingresos, gastos y patrimonio. A efectos de este trabajo 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.

Sobre el primer elemento Rodríguez (2007, p. 177)) 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”. Por su parte, Musgrave (1969) plantea que 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.

En efecto, el principal elemento para la hacienda pública como fuente de ingresos tributarios del Estado son los impuestos; pero esta cuenta con otras herramientas de ingresos: los aprovechamientos, los derechos y los productos. Para Díaz (2003, p. 130) 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”; 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 incluye los servicios del registro público de la propiedad, el registro civil, de las autoridades fiscales, etc.; 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 del

Estado: los estacionamientos, los parques y productos diversos, empresas del Estado, entre otros.

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.

Sobre la importancia del gasto en los procesos de desarrollo, Palos (2007) considera que el gasto público es el medio fundamental para la estrategia de desarrollo, lo anterior vierte en función de su orientación, su estructura económica y su ritmo de aplicación que contribuye al financiamiento de los programas públicos.

El municipio como parte de las relaciones fiscales intergubernamentales en México (RFIG)

México es una república federal donde convergen distintos órdenes jurídicos; está representado por tres entes de gobierno: el federal, el estatal y el 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.

Amparado en un estatus de participación diferente del municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 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 Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que permitió integrar al municipio como beneficiario en el esquema de las aportaciones federales para ser considerado como un ingreso o aportación direccionada.

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).

Para la Auditoría Superior del estado de Jalisco (2013), los objetivos de estos fondos son institucionalizar el apoyo de la federación a estados y municipios, dar permanencia a los recursos descentralizados en adición y con independencia de la recaudación federal participable, consolidar el proceso de descentralización, acrecentar sostenidamente los recursos sociales destinados a los municipios, planear acciones y formular programas en beneficio de la población en pobreza extrema, y promover el fortalecimiento y el desarrollo municipal.

Para el municipio, según datos del INEGI (2015), una de las fuentes de financiamiento más importantes son las aportaciones, que representan aproximadamente el 39 % de los ingresos netos, lo que resulta en un recurso fundamental para la operación de programas sociales orientados al desarrollo de la población.

Aunque se reconoce el peso de las aportaciones federales en los ingresos netos del municipio, el gasto federalizado no ha generado las condiciones esperadas para el desarrollo económico y social de las entidades federativas. Las causas explicativas de esta gestión ineficiente, entre otras, se derivan de que los fondos son administrados sobre la base de una normativa de diseño incorrecto, deficiente, o confusa, 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).

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 se obliga al municipio a la renuncia de algunas potestades y atribuciones fiscales. Estas representan en la actualidad una fuente de recursos económicos necesaria para las funciones del gobierno local, y según datos del INEGI (2015) representa el 34 % del porcentaje total de los ingresos para el período 1997-2015.

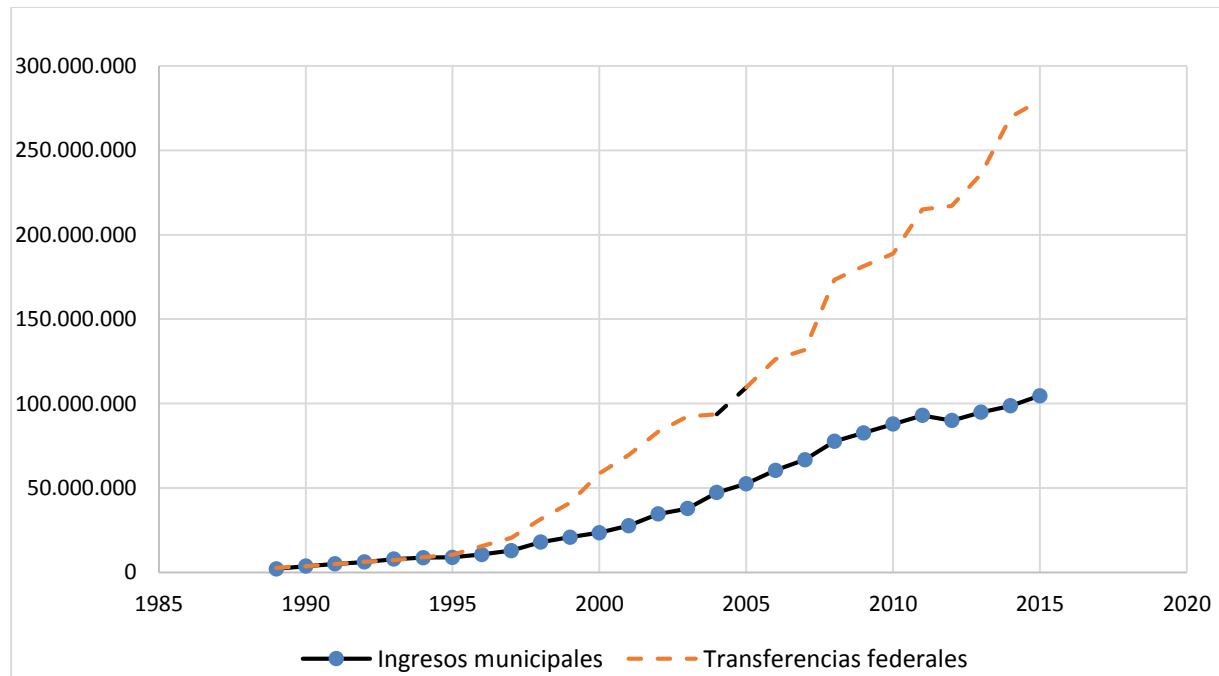
El análisis de la participación del municipio en las RFIG evidencia la realidad que vive el sistema fiscal en México, el cual tiene un alto grado de dependencia de las participaciones, lo que implica que esta entidad de gobierno, durante las últimas

décadas, siga limitada en sus atribuciones en materia fiscal, a expensas de las transferencias con pocos incentivos para impulsar su recaudación.

Al respecto Carrera (2013a, b) identifica que las tendencias en la distribución de recursos son bajas debido al defectuoso diseño de las transferencias federales y que este tipo de envíos no ha sido acompañado con estímulos para que los municipios utilicen de manera eficiente sus atribuciones.

Derivado de los argumentos anteriores se debe considerar que este diseño de distribución repercute directamente en las funciones recaudatorias del municipio; esto por la alta ponderación de los parámetros que no estimulan de manera importante la corresponsabilidad y la participación del municipio en materia de recaudación, ocasionando dependencia de las transferencias financieras.

Aunque los municipios muestran elevados ingresos, realmente este constante crecimiento 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) como se muestra en la Fig. 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

Fig. 1. Ponderación de las transferencias federales y los ingresos obtenidos por la autoridad municipal. Período 1990-2015 (MMP)

De acuerdo a la United Cities and Local Governments (2011) 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; sin embargo, sería más deseable que los municipios contaran con más autonomía local, recursos e igualdad de oportunidades, e incrementaran su capacidad de gestión para favorecer la corresponsabilidad recaudatoria.

Propuesta de política pública para la corresponsabilidad recaudatoria del gobierno local

La propuesta de política pública para la corresponsabilidad recaudatoria del gobierno local se fundamenta en variables determinantes de la gestión pública municipal sobre las que se puede formular lineamientos o pautas metodológicas, con una orientación transversal 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 conjunta de 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), la financiación de obras con recursos provenientes de la emisión de obligaciones, así como la capacidad institucional y laboral que generen certeza administrativa y financiera de las haciendas municipales, entre otras.

Los antecedentes de esta propuesta se encuentran en investigaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en particular el trabajo de Finot (2005). Este autor 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. Otro interesante trabajo sobre descentralización fiscal y desarrollo (Loscos, 2008) propone un grupo de recomendaciones para el mejoramiento de la capacidad de absorción y gestión de los gobiernos subnacionales.

En el contexto de México se destacan dos importantes investigaciones sobre determinantes económicos del impuesto predial. La primera, (Unda y Moreno, 2015) es un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010 de la recaudación del impuesto predial en México; y el segundo, (Cantú, 2016) es un estudio de las determinantes en la recaudación del impuesto predial de Nuevo León.

Ambos trabajos —sobre la base de considerar el impuesto predial como el más importante de las haciendas locales pero que está muy lejos de proveer a los gobiernos municipales de los recursos que necesitan para cumplir con sus responsabilidades— estudian las determinantes económicas del predial; no obstante, abordan otros factores de carácter administrativo y político que tienen efecto en la recaudación de este impuesto.

En la investigación realizada por Cantú (2016) sobre las determinantes de la recaudación del impuesto predial de Nuevo León se estudian los factores cualitativos y cuantitativos que influyen en la recaudación del impuesto predial y aunque no se explicitan los enfoques de la investigación precedente, los factores analizados indican que hay razones, más allá de lo económico, para las bajas recaudaciones de la hacienda local en México, tal y como se sostiene en esta investigación.

Aunque la revisión de la literatura muestra coincidencia respecto a que existen diferentes variables de carácter institucional que pueden contribuir a la corresponsabilidad recaudatoria con el propósito de aumentar los ingresos propios, no existe un modelo suficientemente sistematizado para el estudio de esta relación. Sin embargo, es posible hacer una propuesta de políticas a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, que ofrezcan un mejoramiento de la productividad del recurso humano y de la capacidad de gestión local.

La propuesta de una política pública² 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 de hacienda. Los programas son de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales y se deben llevar a cabo a través de la implementación de objetivos, estrategias y acciones de mayor impacto posible. Ello se sustenta en las variables determinantes de la capacidad institucional, administrativa, gerencial y de transparencia derivadas del análisis de las investigaciones precedentes (Cuadro 1).

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 secretarías de comunicación, de obras públicas, de cultura, de trabajo, entre otras.

La propuesta de programas se presenta de una forma resumida en el Cuadro 2.

Estudio de caso del municipio de Zapopan, Jalisco, México, periodo 2013-2017

La investigación en objeto se basó en un estudio de caso para contrastar la propuesta de programas aplicables al municipio, dirigidos a fortalecer la actividad recaudatoria y a su vez corroborar la hipótesis planteada. Con este estudio se trata de entender cómo un municipio a partir de mejorar su capacidad de gestión, bajo los mismos niveles de descentralización, incrementa los ingresos propios, la competitividad y la participación.

Capacidad financiera del municipio

Los ingresos del municipio Zapopan son una combinación de recursos que provienen de su propia recaudación y de otros recursos de índole estatal y federal por la vía de transferencias, a través de participaciones y aportaciones del gobierno federal y del gobierno del estado de Jalisco. Para poder establecer la importancia que tienen este tipo de trasferencias en las finanzas de Zapopan es necesario realizar una comparación con los ingresos propios autogenerados por el municipio durante los últimos años, con respecto a los ingresos totales (Fig. 2).

² “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” (Aguilar, 1996, p.7).

Capacidad de gestión	Variables	Indicadores	Fuente
Capacidad institucional y administrativa	<p>Marco regulatorio, reglamentación interna.</p> <p>Habilidades y los mecanismos para planear, organizar, controlar y ejercer las funciones.</p> <p>Estructura organizativa</p> <p>Gestión eficiente de sus recursos humanos, materiales y financieros.</p> <p>Sistemas de contabilidad, información, control y evaluación de políticas.</p> <p>Administración del catastro, actualización de valores unitarios, tecnología catastral.</p>	<p>Leyes y reglamentos</p> <p>Existencia de mecanismos de control y evaluación de políticas de gestión financiera.</p> <p>Se dispone de unidades especializadas para la prestación del servicio y la gestión financiera.</p> <p>Perfil profesional de los funcionarios públicos.</p> <p>Capacidades profesionales</p> <p>Capacidad reglamentaria</p> <p>Captación fiscal</p> <p>Presupuestación</p> <p>Contabilidad gubernamental</p> <p>Manejo de la deuda pública.</p> <p>Reporte de los usos de los recursos.</p> <p>Índice de eficiencia, tasa ponderada y rezago en valores catastrales.</p>	<p>De la Torre (2014), Unda y Moreno (2015), Bojórquez, Manzano y Uc (2015) Cantú (2016)</p>

	Habilidad que permite al municipio mantener en equilibrio sus finanzas para cumplir con éxito las obligaciones presentes sin	Monto total de ingresos propios para el año N/Total de la población para el año	
Programas	Objetivo operativo de los planes a mediano y largo plazos.	N. Total de ingresos propios para el año	No. de acciones
Capacidad financiera	<p>Gestión fiscal intergubernamental</p> <p>Mayor recaudación de impuestos e ingresos propios</p> <p>Gastos eficientemente ejecutados y control por parte de la administración y la ciudadanía.</p> <p>Herramientas tecnológicas adecuadas para facilitar al contribuyente el pago del impuesto.</p> <p>Fiscalización</p> <p>Gestionar oportunamente información estadística sobre corresponsabilidad recaudatoria.</p>	<p>N/Total de ingresos para el año N (autonomía financiera).</p> <p>Total de recursos por impuestos para el año N/Total de ingresos propios para el año N (autonomía tributaria).</p> <p>Existencia de herramientas tecnológicas para facilitar al contribuyente el pago del impuesto.</p> <p>Existencia de mecanismos para facilitar al contribuyente el pago del impuesto.</p> <p>Existencia de mecanismos de fiscalización.</p>	Bojórquez, Manzano y Uc (2015)
Capacidad de transparencia	<p>Construcción de consensos y articulación entre gobierno y sociedad para poder cobrar los impuestos.</p> <p>Participación ciudadana a través de procesos de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Canales institucionales que determinen los mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>Existencia de acuerdos y mecanismos entre el gobierno y la sociedad para facilitar al contribuyente el pago del impuesto.</p> <p>Existencia de canales para la rendición de cuentas.</p> <p>Existencia de vías para el acceso a la información sobre impuestos.</p> <p>Existencia de mecanismos de transparencia.</p>	Bojórquez, Manzano y Uc (2015)

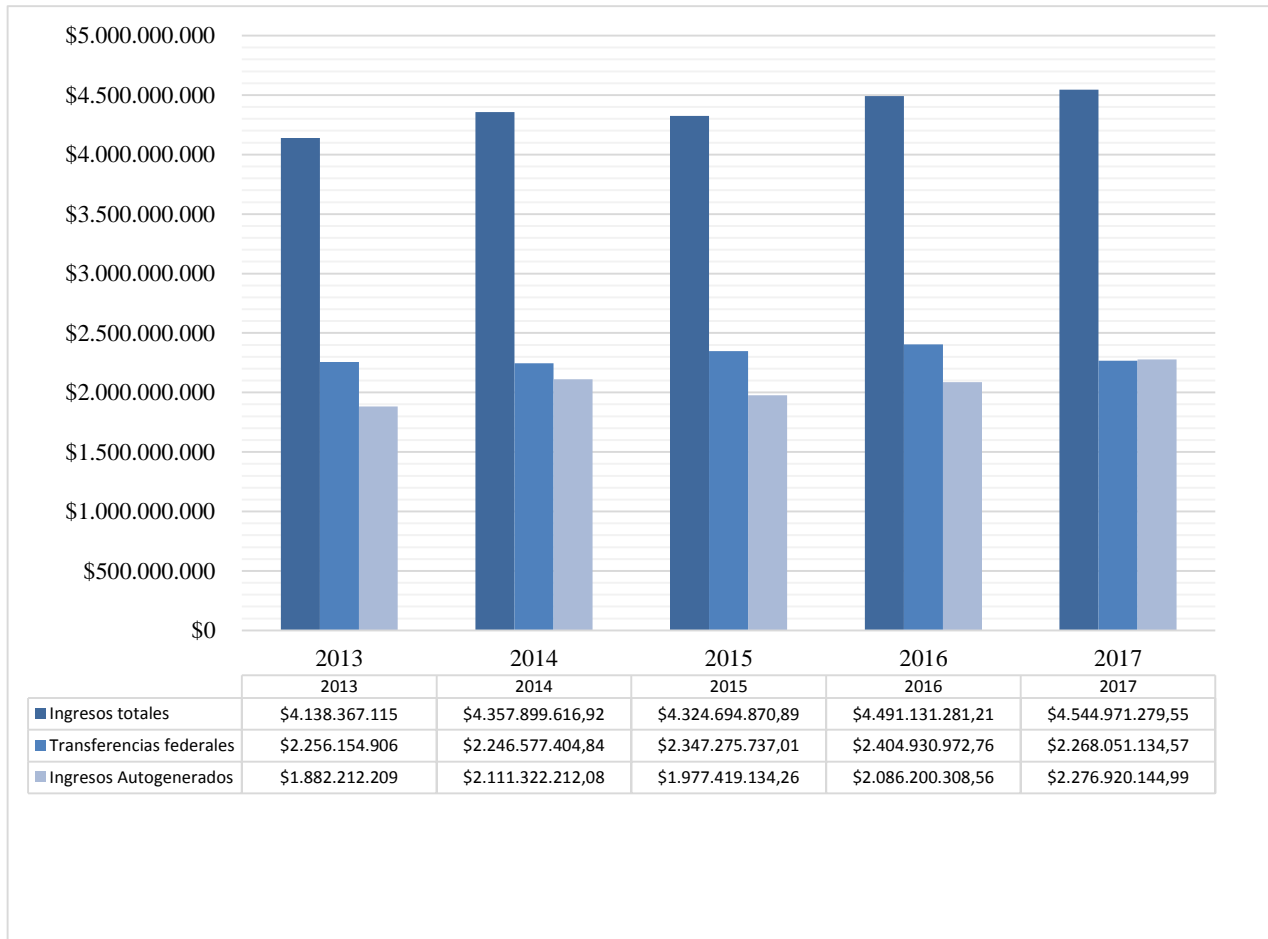
Cuadro 1. Variables determinantes de la capacidad de gestión para la corresponsabilidad recaudatoria en los municipios

P1. Recaudación del impuesto predial	Modernizar el catastro y aumentar la recaudación.	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 y en la gestión de cobranza. Además de contar con una cartografía actualizada de modo que se tenga información del tamaño real y características de los predios con el propósito de que impulse la recaudación.	7
P2. Mayor transparencia sobre el destino de lo recaudado.	Transparentar el uso del recurso público de manera clara y oportuna.	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.	3
P3. Provisión de servicios a través de un modelo de participación.	Incrementar porcentualmente el recurso destinado al modelo de participación ciudadana.	Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre la dirección de finanzas, la tesorería, comunicación social, la comisión de participación ciudadana, la secretaria 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.	5
P4. Gestionar mayores recursos externos (públicos)	Incrementar los recursos del municipio.	Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre 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.	5
P5. Financiación de obras con recursos provenientes de la emisión de obligaciones.	Gestionar recursos privados mediante la emisión de obligaciones.	Establecer una red de trabajo y colaboración transversal que involucre al cabildo, la dirección de finanzas, la tesorería, la secretaria de obras públicas, la secretaria de empleo, el área de comunicación social, la secretaria de cultura, la comisión de participación ciudadana y la sociedad, para generar un proyecto integral basado en la participación colaborativa que permita reactivar la economía del municipio.	8

P6. Capacidad institucional y laboral	Generar certeza institucional y laboral.	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.	11
---------------------------------------	--	--	----

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar, 1996, Finot (2005), Loscos, 2008 y otros.

Cuadro 2. La propuesta de una política pública basada en programas y una reingeniería tributaria local bajo criterio holístico y transversa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan. Cifras reales a precios constantes de 2013.

Fig. 2. Comparación de los ingresos autogenerados del municipio de Zapopan y las participaciones y aportaciones federales y estatales (miles de millones de pesos)

Las principales conclusiones derivadas del análisis de este comportamiento son:

1. Las transferencias federales representan una fuente creciente de recursos 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, lo que indica una creciente autonomía financiera.

2. Según Fitch Ratings (2017)³, en 2016 los recursos autogenerados del municipio de Zapopan fueron el 45,3 % de los ingresos totales. 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.

Capacidad institucional y reglamentaria del municipio

La hacienda pública de Zapopan cuenta con atribuciones legales y criterios político hacendarios para incentivar y elevar la recaudación de las contribuciones a través de instrumentos jurídicos como la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco, Ley de ingresos del Municipio de Zapopan (2017), Ley de Hacienda Municipal del estado de Jalisco y el Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan. Todas ellas funcionan como basamento para implementar acciones en materia fiscal.

Estos criterios políticos hacendarios expresados en leyes y reglamentos internos son el fundamento de la Tesorería y la Dirección de Ingresos del municipio para que se supervisen los ingresos de recursos federales e implementen programas y mecanismos en materia de fiscalización que permitan aumentar la capacidad institucional y administrativa, y consecuentemente hacer más eficiente la recaudación de los ingresos municipales.

Capacidad administrativa, financiera y de transparencia del municipio

La creación de diversas capacidades administrativas, financieras y de transparencia y participación para aumentar la corresponsabilidad recaudatoria y consecuentemente los ingresos propios se constata, en el caso del municipio objeto de estudio, a través de programas y mecanismos que lleva a cabo la hacienda en el proceso de su gestión pública para aumentar su capacidad de absorción como parte del proceso descentralizador en México (Gobierno de Zapopan, 2017).

³ Fitch México, S.A. de C.V., es una organización enfocada esencialmente a prestar servicios de calificación financiera de diverso orden.

En el Cuadro 3 se presenta un resumen de los programas y mecanismos recaudatorios empleados por el municipio, las variables de capacidad de gestión a partir de las cuales se pueden expresar los cambios producidos en la capacidad administrativa, financiera y de transparencia, así como los objetivos alcanzados que expresan efectos positivos en diversos indicadores de gestión del gobierno.

Programas	VARIABLES DE CAPACIDAD DE GESTIÓN	Objetivo alcanzado
Presupuesto participativo	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.	Más de 54 000 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 120 000 000, 00 de pesos.
Ampliación de horarios y servicios de las recaudadoras	Las autoridades municipales aplicaron mecanismos adecuados para facilitarle al contribuyente el pago del impuesto ampliando el horario de servicio de las recaudadoras durante un tiempo determinado, con la finalidad de facilitar el pago del predial de los habitantes.	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 200 000 000,00 de pesos.
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.	Este descuento, según datos del municipio, es el mayor a nivel estatal por el pago oportuno de predial. Lo que representa aproximadamente 200 000 000,00 de pesos.
Recaudadora móvil	La tesorería implementó mecanismos para facilitarle al contribuyente el pago del impuesto a través de cajas móviles en colonias y condominios ubicados en puntos estratégicos que faciliten la afluencia de los contribuyentes e impulsen la recaudación.	Se facilitó el acceso del pago del predial de ocho zonas del municipio de Zapopan.
Programa apoyo a las familias zapopanas	Construcción de consenso entre gobierno y sociedad para poder cobrar los impuestos atendiendo a la situación económica del país por el impacto de los incrementos del precio del combustible. 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 realizará un reintegro en promedio de 150 o hasta 450 pesos a través de un cheque nominal.	El impacto de este programa se calcula fue a 200 000 familias

Programa Regularízate	Construcción de consenso entre gobierno y sociedad para poder cobrar los impuestos a través de campaña realizada por la tesorería 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.	Para 2016 se incrementó en 26 % el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Además de recaudar por este programa 30 000 000,00 de pesos.
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.	De las más de 125 000 cuentas morosas se detectaron 8 000 con inconsistencias en la información declarada y que presentaban un nivel de evasión fiscal de 31 %, el cual se logró reducir a 7 %.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno de Zapopan (2017).

Cuadro 3. Programas y mecanismos recaudatorios del municipio de Zapopan

Conclusiones

El análisis de la participación del municipio en las RFIGs evidencia que el sistema fiscal en México 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 de las transferencias con pocos incentivos para impulsar su recaudación.

Una alternativa de solución es aumentar la eficiencia de la gestión de los municipios a través de la aplicación de una política pública transversal basada en programas para la corresponsabilidad recaudatoria, que se fundamente en variables determinantes de la gestión pública municipal y que contribuya al cumplimiento de la corresponsabilidad en

materia de impuestos y derechos, con la participación de las autoridades competentes y la ciudadanía.

Los programas tendrán éxito en la medida que se sustenten en las variables determinantes de la capacidad institucional, administrativa, gerencial y de transparencia; y se deben llevar a cabo a través de la implementación de objetivos, estrategias y acciones de mayor impacto en la gestión del gobierno y en su capacidad de absorción.

El estudio de los programas implementados en el municipio de Zapopan corrobora que: Los ingresos autogenerados del municipio durante el periodo analizado tienen una tendencia positiva, con la generación de paridad en los ingresos, lo que indica una creciente autonomía financiera y capacidad de gestión.

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, lo que confirma la creación de capacidades de gestión pública y la visión innovadora del municipio.

La diversidad de programas y mecanismos recaudatorios implementados por las autoridades municipales son herramientas que incentivan 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.

La participación activa del municipio en los programas de fiscalización permite 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.

El presupuesto basado en resultados es el principal método aplicado por el gobierno para establecer mecanismos de control que además de mejorar la eficiencia vincula los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos a través de incentivos, la confianza del ciudadano y el compromiso.

Referencias

- AGUILAR, L (coord.). (1996). *Estudio introductorio. En la hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- ASF (AUDITORIA 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 el 10 de enero de 2018, de www.asf.gob.mx/uploads/54_Informes_y_publicaciones/Mensaje_ASF_IRCP2015_30_jun_2017.pdf.
- AUDITORIA 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)*. Jalisco, México: Departamento de Investigación, Análisis y Normatividad Técnica. Poder Legislativo. Recuperado el 8 de abril de 2017, de <http://www.asej.gob.mx/Modulos/MaterialConsulta/Informacion/2013/02-GUIA%20RAMO%2033%202013.pdf>
- BOJÓRQUEZ, A. L., MANZANO, M. E. y UC, L. J. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (31), 101-118. Recuperado el 10 de abril de 2018, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28937737003>
- CANTÚ, N. (2016). Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León. *Innovaciones de Negocios*, 13(26): 165-190.
- CARRERA, A. (2013a). Gestión financiera municipal para el desarrollo. *Rc et Ratio*, 6(6), 25-40. Recuperado el 11 de abril de 2016, de http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_6/Rc6_2_Ady%20Carrera.pdf
- CARRERA, A. (2013b). *La cara oculta de la descentralización fiscal en México: los sistemas estatales de coordinación hacendaria*. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Montevideo, Uruguay.

- CHAPOY, D. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 6 de junio de 2016, de <http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Chapoy-Bonifaz-Dolores-2006-Finanzas-nacionales-y-finanzas-estatales.pdf>
- DE LA TORRE, F. (2014). *Un estudio comparado en seis municipios del estado de San Luis Potosí, México (1983-2000)*. Disertación doctoral no publicada, Universidad Complutense de Madrid, España.
- DÍAZ, M, (2003). *Federalismo Fiscal: Una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- FINOT, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, 86(agosto), 29-46. Recuperado el 2 de agosto de 2017, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11067/086029046_es.pdf;jsessionid=0277EA32CA6BD9D015CDCC4443CC0165?sequence=1
- FITCH S.A. (2017). *Fitch Ratings*. México: Autor. Recuperado el 10 de enero de 2018, de <http://www.fitchratings.mx/Links/busquedas/default.aspx>
- GIMÉNEZ, A. (1990). Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Hacienda Pública Española. *Cuadernos de Actualidad*, (4), 17-23
- GOBIERNO DE ZAPOPAN (2017). *Información del gobierno municipal de Zapopan, datos del municipio y servicios públicos*. Jalisco, México: Autor. Recuperado el 9 de mayo de 2018, de <http://www.zapopan.gob.mx/>
- GÓMEZ, J. y JIMÉNEZ, J. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina*, CEPAL-Naciones Unidas, Recuperado el 6 de junio de 2016, de http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/Gomez_Sabaini.pdf
- INAFED (INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL). (2015). *Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas*. D.F, México. Recuperado el 9 de mayo de 2018, de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/435/1/images/Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf

INAFED. (s.f.). recuperado el 6 de octubre de 2016, de http://www.rami.gob.mx/capacitacion/content/17/teleconf/may19/transferencias_federales_para_municipios.pdf

INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA). (2015). *México en cifras*. D.F, México. Recuperado a partir de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Finanzas municipales*. Recuperado el 9 de mayo de 2018, 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>

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. (s.f.). *Transferencias federales para gobiernos municipales. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ramo 28 y ramo 33*. Recuperado a partir de http://www.rami.gob.mx/Capacitacion/content/17/teleconf/May19/transferencias_federales_para_municipios.pdf

GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO. (s.f.). Ley de Hacienda Municipal del estado de Jalisco. Jalisco, México. Recuperado el 11 de enero de 2018, de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjbgH9qp3fAhVlw1kKHQNXA_kQFjABegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fcongresoweb.congreso.jalisco.gob.mx%2FBibliotecaVirtual%2Flegislacion%2FLeyes%2FLey%2520de%2520Hacienda%2520del%2520Estado%2520de%2520Jalisco.doc&usg=AOvVaw0kBcZOisXEMSH_MFWXhKP2

Ley de ingresos del Municipio de Zapopan (2017). *Ley de ingresos del municipio de zapopan, jalisco, para el ejercicio fiscal 2017*. Jalisco, México. Recuperado el 11 de enero de 2018, de https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/.../2017/.../Ley_de_ingresos_2017_Zapopan.p..

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco. (s.f.) Jalisco, México. Recuperado el 11 de enero de 2018, de <https://es.slideshare.net/MaloryGG/ley-de-gobierno-y-la-administracin-publica-municipal-del-estado-de-jalisco>

- LOSCOS, J. (2008). *Descentralización fiscal y desarrollo*, serie política fiscal. España: s.n.
- MUSGRAVE, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, España: Edición Castellana. Editorial. Aguilar.
- ORTEGA, J. (2004). *El marco jurídico del ramo 33: sus orígenes y sus problemas*. D.F, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- PALOS, M. (2007). *El Municipio como objeto de estudio*. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Contaduría Pública, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN. (s.f.). REGLAMENTO INTERIOR DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ZAPOPAN. Jalisco, México. Recuperado el 11 de enero de 2018, de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/REGLAMENTO%20DE%20LA%20TESORERIA%20MUNICIPAL%20DEL%20H.%20AYUNTAMIENTO%20DE%20ZAPOPAN.pdf>
- RODRÍGUEZ, R (2007). *Derecho Fiscal*, D.F. México: Editorial Oxford.
- SÁNCHEZ, A. (1996). *Corresponsabilidad fiscal de las comunidades españolas*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Málaga, Málaga, España.
- UNDA, M. y MORENO, C. (2015). La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época, LX(225), 45-78.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (2011). *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local*. Barcelona, España: Thomson Reuters.