

Reconversión del pacto fiscal: estrategia de resiliencia de las finanzas públicas locales¹

Guadalupe de Jesús Madrigal Delgado²

Cómo citar este artículo: Madrigal, G. (2022). Reconversión del pacto fiscal: estrategia de resiliencia de las finanzas públicas locales *Sinapsis* 14 (1), 1- 19.

Resumen

Los estudios entorno a las finanzas públicas municipales han sido abordados en la literatura, sin embargo, los empobrecidos resultados de estos gobiernos se han manifestado por décadas, esto motiva a comprender que el problema yace en los términos de los convenios del pacto fiscal, en este sentido la presente investigación pretende establecer los mecanismos de negociación del pacto fiscal que contribuya a la recuperación de las finanzas municipales en tiempos postcrisis económica y que garanticen su resiliencia. Se sigue un método deductivo con las premisas entorno al federalismo fiscal y gestión local. Dentro de los hallazgos se encuentra que las transferencias no condicionadas no premian el esfuerzo recaudatorio de las entidades, porque se basan en criterios poblacionales, a pesar que las reformas pretendían incentivar el recaudo y la economía local; además se encontró que el tener un monto base garantizado, desmotiva a las entidades, sobre todo, a las menos favorecidas.

Palabras clave: Finanzas públicas, municipios, pacto fiscal, resiliencia, federalismo fiscal

Código JEL: H77

Abstract

Studies around municipal public finances have been addressed in the literature; however, the impoverished results of these governments have been manifested for decades, this motivates to understand that the problem lies in the terms of the fiscal pact agreements, in this in this sense, this research aims to establish the negotiation mechanisms of the fiscal pact that contributes to the recovery of municipal finances in times of post-economic crisis and that guarantee their resilience. A deductive method is followed with the premises around fiscal federalism and local management. Among the findings, it is found that unconditional transfers do not reward the collection effort of the entities, because they are based on population criteria, despite the fact that the reforms intended to encourage collection and the local economy; Furthermore, it was found that having a guaranteed base amount discourages entities, especially the less favored ones.

Key words: Public finances, municipalities, fiscal compact, resilience, fiscal federalism

¹ Proyecto: resiliencia de las finanzas públicas municipales, Universidad Autónoma de Sinaloa, UAS-CA-201-Desarrollo de las Organizaciones.

² Doctora en estudios fiscales, Universidad Autónoma de Sinaloa, correo electrónico: gmadrigal@uas.edu.mx

Introducción

Las finanzas públicas locales de México se han caracterizado por una deficiente recaudación, que lleva a una amplia dependencia hacia el recurso federal, lo que pudiera ser, solo el inicio del precipicio de los gobiernos locales. La crisis económica vivida como efecto del Covid-19, puso en evidencia lo vulnerable de estos gobiernos: con excepción de algunos municipios que implementaron estrategias durante la contingencia sanitaria, como la de redirigir los recursos a entregas de despensa, en zonas de mayor pobreza, o implementar estímulos a las empresas locales que mantuvieran el pago de nómina a sus trabajadores, para evitar la pérdida de empleo, bajo el compromiso de reducción de cobros de impuestos locales. Sin embargo, la mayor parte de municipios mexicanos tienen limitadas capacidades, lo que reduce su poder de respuesta, en situaciones de amenaza.

Sin duda, los gobiernos municipales juegan un papel protagónico frente a la ciudadanía, por ser el más cercano; su primer contacto y; sobre todo, por los compromisos que estos deben asumir ante los retos de la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Empero, son los más desprovistos: sus recursos propios son muy bajos, comparados con el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de países también federales, quienes recaudan poco más del 3.5% y 2.3% en relación al Producto Interno Bruto (PIB) respectivo (OCDE, 2021). A diferencia de los promedios anteriores, la recaudación local de dichos gobiernos para el país es de 0.2% del PIB. Esto impacta fundamentalmente, en dos aspectos: el primero, la dependencia financiera hacia los recursos federales, lo que reduce la autonomía de los gobiernos para accionar en tiempos de crisis; el segundo, se relaciona con el ejercicio del gasto público, particularmente su eficiencia, la cual, corre el riesgo de ser menos efectiva cuando el financiamiento proviene de otros gobiernos y no asume un costo local.

Aunado a esto, la crisis económica impactó en las finanzas locales: los gobiernos estatales y municipales (subnacionales), recibieron menos recursos de los fondos federales, en promedio se tuvo para 2020 una reducción de 9% en relación al presupuesto del gasto federalizado a entidades federativas y municipios para ese año. Debido al descenso del recaudo de ingresos fiscales federales como el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Valor Agregado (IVA), Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS), y por supuesto, de ingresos petroleros. Los cuales, son recaudados por el gobierno federal, y remitidos, una parte, a entidades federativas y municipios. Si bien, el gobierno federal se reserva la mayor parte de dichos ingresos, estos recursos son vitales para los gobiernos subnacionales, ya que, con ello, financian en promedio el 90% del gasto público local.

Bajo este panorama desolador de las finanzas locales, se necesitan estrategias que colaboren a fortalecer las haciendas municipales y, sobre todo hallar eco, en la resiliencia, porque es a partir del reconocimiento del problema, como se puede hurgar en soluciones. Existe una importante revisión en la literatura que evidencia el problema por el que atraviesa el sistema del federalismo fiscal en México:

El fracaso de las reformas al artículo 115 constitucional es un hecho precedente, diversos estudios (Unda y Moreno, 2015; Cantú, 2016), muestran que los resultados no promovieron mejoras en la recaudación local y, por el contrario, se ha dado una alta dependencia (Díaz y Montelongo, 2017) y baja autonomía local (Espinosa et al., 2018; Madrigal, 2021)

La política clientelar del gasto, debido a que la mayor parte del gasto público municipal es de tipo corriente, destinado al pago de nómina, el cual, ha incrementado en las últimas décadas, provocando un desplazamiento del gasto de inversión. Esto ha motivado a estudios del efecto *fly*

paper, o papel matamoscas, que muestra que el gasto está pegado con la fuente de financiamiento y es menos eficiente cuando proviene de otros gobiernos (Cedeño, 2020; Díaz y Montelongo, 2017; Sour, 2016).

Las evaluaciones que monitoreen el desempeño fiscal de gobiernos municipales, se hacen necesarios en contextos de la Nueva Gestión Pública. En México, a pesar que se cuenta con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en cuanto a las finanzas públicas estatales y municipales, ingresos, gastos y deuda en pesos corrientes, se requiere un sistema de seguimiento, que además de mostrar los montos de las partidas, publique indicadores de la gestión local y, que estos, sean considerados en la distribución de los recursos, para que se premie o castigue los esfuerzos en la recaudación propia.

Para lo cual, se sugiere partir de una readecuación del pacto fiscal vigente, con el objetivo de repartir equitativamente las facultades de ingreso y responsabilidades del gasto entre los tres órdenes de gobierno en México: gobierno federal, estados y municipios. Proponemos que en esta renegociación se contemple: la distribución del recurso, que se recoge mayormente en el gobierno federal; la actualización de las fórmulas de distribución de las transferencias, apegados en los principios de eficiencia y equidad, principios básicos del federalismo fiscal; la colaboración administrativa en materia fiscal, que faculta a las entidades federativas a implementar acciones de recaudación y administración de impuestos y derechos que derivan de leyes federales; y, las evaluaciones al desempeño fiscal como estrategia de innovación, en temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Las causas que dan origen a esta sugerencia, nacen de nuestra teoría: el federalismo fiscal mexicano a través del pacto fiscal, está agotado, los arreglos entre los órdenes de gobierno no cumplen con cabalidad los principios de eficiencia y equidad; particularmente, las fórmulas de distribución de transferencias, exhiben una desactualización en sus bases; los gobiernos municipales, a pesar que gran parte de los compromisos de los ODS recaen en ellos, están relegados, dependientes de las transferencias federales, lo que ata su capacidad de gestión; además no hay una normativa distintiva que regule las capacidades y competencias por tipos de municipios, es evidente, que la capacidad de los municipios metrópolis difiere bastante, de los municipios con alto y muy alto rezago social, sus políticas son diferentes, así también su capacidad.

El objetivo general de la intervención es establecer los mecanismos de negociación del pacto fiscal que contribuyan a la recuperación de haciendas municipales en tiempos postcrisis económica, para garantizar la resiliencia en las finanzas públicas locales. Cada mecanismo, conlleva a un objetivo en específico, el primero es, determinar la importancia de mantener actualizadas las fórmulas de distribución de las transferencias para que premien y motiven el esfuerzo fiscal de gobiernos locales, el segundo es, identificar si es necesario un incremento del porcentaje de las transferencias no condicionadas para que los municipios tengan capacidad de decidir el destino del recurso, considerando su cercanía con la ciudadanía y con las necesidades prioritarias de su territorio.

Se sigue un método deductivo en dos fases, a través de las cuales se pretende encontrar las estrategias de resiliencia de las finanzas públicas municipales, que con la pandemia por covid-19, se mostró su debilidad financiera, la cual emerge precisamente de los arreglos actuales del pacto fiscal y sus implicaciones en materia legal, sobre todo en la Ley de Coordinación Fiscal.

Materiales y métodos

Para llevar a cabo el estudio de los componentes en la renegociación del pacto fiscal se utilizó el método deductivo, porque con la serie de premisas entorno al federalismo fiscal mexicano se identificaron las estrategias de resiliencia de las finanzas públicas municipales, que se analizaron en dos fases:

Primero, se revisó la Ley de Coordinación Fiscal en la última reforma DOF 30-01-2018, en lo referente al fondo general de participaciones y el de fomento municipal; el porcentaje que se destina de la recaudación federal participable y la fórmula como se distribuyen los recursos de los dos fondos.

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con el 20% de la RFP y la fórmula de distribución es la siguiente (artículo 2) (ecuación 1):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}) \quad \text{ecuación 1}$$

El Fondo de Fomento Municipal (FFM) se constituye con el 1% de la RFP y la fórmula de distribución es la siguiente (artículo 2-A) (ecuación 2)

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FF_{13,t} (0.7C_{i,t} + 0.3CP_{i,t}) \quad \text{ecuación 2}$$

Halladas las fórmulas de distribución se procedió a comparar con los informes que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la RFP del periodo 2010-2020 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2020) y una vez analizado los informes se procedió a determinar si las fórmulas de distribución premian el esfuerzo recaudatorio y el incremento de la actividad económica de las entidades como lo presume el diseño. Para ello, se analizaron los dos componentes de las fórmulas por separado, el del año base y el del crecimiento. Identificándose la excesiva relevancia del primer componente en las dos fórmulas, lo cual menoscaba a las entidades que en los últimos años han sido más eficientes.

Se comparó la media de crecimiento del PIB y de la recaudación local con los coeficientes de participación del segundo componente y con esto se determinó si las fórmulas premian o castigan la eficiencia recaudatoria de las entidades.

Segundo, se analizaron todas las Leyes de Coordinación de los 31 estados del país, para agrupar en categorías a las entidades federativas según los porcentajes de distribución del FGP, el cual de acuerdo a la LCF las legislaturas de los estados deben distribuir cuando menos el 20% a sus municipios.

Este procedimiento permitió lograr el objetivo del estudio: establecer los mecanismos de negociación del pacto fiscal que contribuyan a la recuperación de haciendas municipales en tiempos postcrisis económica, para garantizar la resiliencia de las finanzas públicas.

Resultados

Actualización de las fórmulas de distribución de transferencias federales a municipios

Las participaciones a municipios con mayor representatividad son el fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal. Ambas llegan a los municipios a través de las entidades federativas con arreglo en las Leyes de Coordinación de las legislaturas locales. Las participaciones federales entregadas a las entidades, así como los procedimientos de cálculo los da a conocer la SHCP de manera mensual, en el Diario Oficial. En estos informes se refleja el procedimiento de distribución de estas transferencias con base en la recaudación federal participable del periodo.

Tanto el fondo general de participaciones como el fondo de fomento municipal, han sufrido cambios en las fórmulas establecidas en Ley y por ello, es importante que se conozca las fórmulas vigentes, tras las reformas de 2007 y 2013.

Fondo general de participaciones: establecido en el artículo 2 de la citada ley, y reformado por última vez, en el año 2007, modificó la fórmula de distribución. Esta fórmula, aún vigente implica enviar a las entidades federativas un monto igual que el otorgado en 2007, y un incremento, el cual depende del aumento de la recaudación federal participable respecto al 2007, pero bajo un criterio de distribución tripartita: 60% con base al PIB de las entidades, 30% por el incremento de la recaudación local de los últimos años y 10% por la recaudación local del último periodo (ecuación 1). Esto implica que las entidades tienen garantizado los montos recibidos en 2007, empero si alguna entidad ha realizado mayor esfuerzo de recaudación local, este tendrá poco impacto en el monto asignado, en vista que la mayor parte del fondo corresponde a lo recibieron en aquel año (gráfica 1).

Fondo de fomento municipal: se establece en el artículo 2-A de la citada ley, y con la reforma de 2013, la fórmula de distribución cambió. Ahora mezcla el criterio de distribución al 2013 garantizando a las entidades el mismo monto que recibieron en aquel año, y el crecimiento de la recaudación federal participable de ese año al periodo actual, se distribuye considerando un 70% por la recaudación del agua y predial y 30% solo a las entidades donde los municipios se coordinan con el estado para el cobro del predial (ecuación 2). Combinar estos criterios implica que las entidades que han realizado esfuerzos en los últimos años en la recaudación del agua y predial, vean poco reflejado en mayores participaciones, porque, en definitiva, la mayor proporción del fondo corresponde a lo asignado en 2013 (gráfica 3).

El fondo general es muy importante dentro de las participaciones a municipios: representa el 65%. Por su parte el fondo de fomento municipal, es el segundo en importancia, representa poco más del 20% de las participaciones a municipios. En suma, los dos fondos con incidencia municipal son poco más del 85% de estos recursos.

Empero, por la coordinación fiscal, los fondos se distribuyen de manera diferente, el fondo general de participaciones considera dos componentes: la participación que recibió la entidad en el año 2007 y el crecimiento del 2007 al año o mes del cálculo. El primer componente³ atiende un 45.17%

³ En los acuerdos donde se dan a conocer los informes de la recaudación federal participable y las participaciones federales, en el procedimiento del cálculo contempla únicamente el importe del fondo general de participaciones base 2007 y no las ponderaciones, ya que muestra directamente, el importe que cada entidad federativa recibió en el año 2007 para este primer componente.

por criterio poblacional, 45.17% por recaudación de impuestos y 9.66% inverso de la población y recaudación de impuestos. El segundo componente por su parte, tras la modificación en la LCF contempla un 60% en función del Producto Interno Bruto, 30% por impuestos y derechos locales de los últimos tres años y 10% por impuestos y derechos locales del último año, considerando en los tres porcentajes, el criterio poblacional.

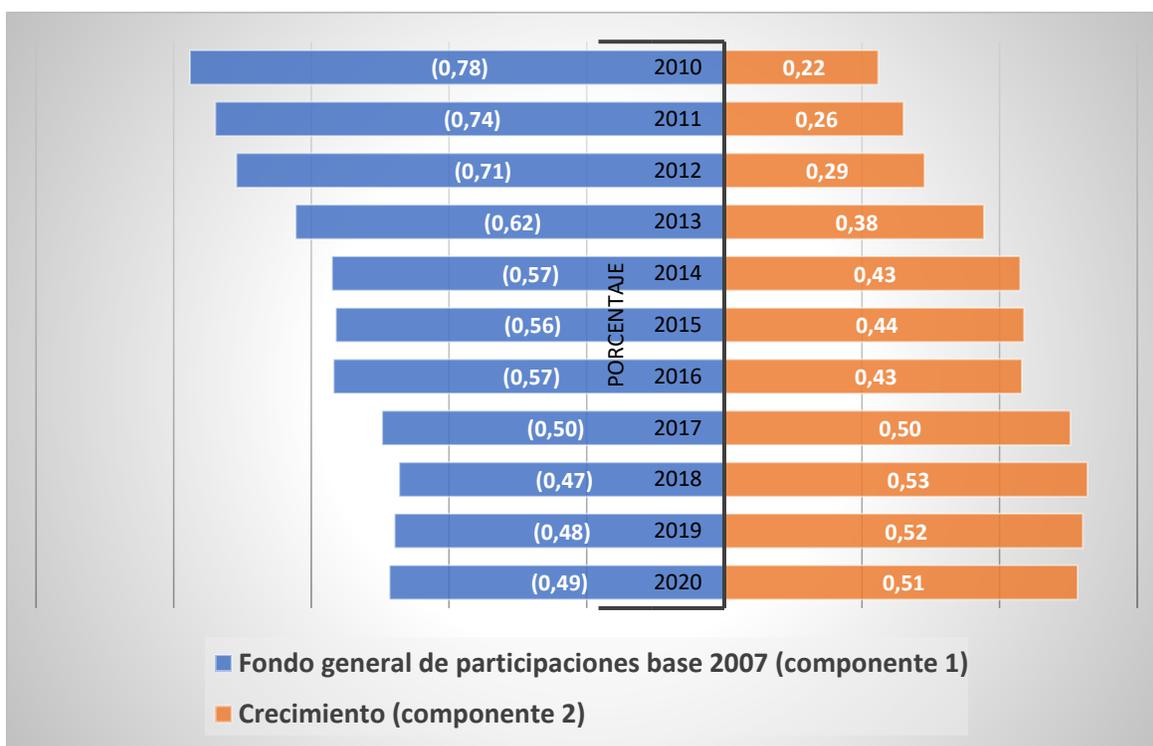
Por eso las entidades que recibieron en 2007 una proporción mayor del fondo, salen más beneficiadas que aquellas que recibieron en aquel año una menor proporción. Debido, a la propia coordinación fiscal, que contempla un monto base del 2007 y el excedente que lo considera como crecimiento lo distribuye según los porcentajes del segundo componente. Este último es el de menor relevancia en la distribución.

Para mostrar, que el fondo general de participaciones se distribuye más en función de lo que la entidad recibió en 2007, vemos la gráfica 1, la evolución del fondo general de participaciones con base en sus dos componentes: base 2007 (primer componente) y el crecimiento del 2007 al año del cálculo (segundo componente).

Así en 2010 el 78% del fondo se distribuyó de acuerdo a las participaciones del 2007 y solo el 22% en función del PIB y de los impuestos y derechos locales de los tres últimos periodos –es decir en relación al componente dos-. Para 2014 en el mes de septiembre, al fondo general de participaciones ascendió a 38,862,411,548 pesos, de los cuales 22,152,337,833 pesos (57%), corresponde a lo entregado en 2007, mientras 16,710,073,715 pesos (43%), es el incremento del fondo al 2014, por una mayor recaudación federal participable.

En 2017, el crecimiento del fondo fue de 22,402,084,156 pesos, cifra muy similar al entregado en 2007. Motivo por el cual se observa una proporción igual entre el monto del 2007 y el crecimiento del fondo. El monto total entregado en el mes de septiembre de ese año fue de 44,554,421,989 pesos. Para 2019, el monto total entregado fue de 46,236,519,245 pesos y en septiembre 2020 de 45,521,041,970 pesos. Lo que quiere decir, que se distribuyó los más de 22,152 millones de pesos conforme en 2007 y el crecimiento del fondo conforme lo señala el componente dos. En términos porcentuales el 52 y 51 por ciento se distribuyó con los nuevos parámetros, mientras el 48 y 49 por ciento conforme el 2007.

Gráfica 1. Fondo general de participaciones y sus dos componentes, 2007-2020



Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de los meses de septiembre en los años 2010 al 2020 ⁴

Con lo anterior, hacemos un señalamiento:

El fondo general de participaciones se distribuye conforme al componente 1, que garantiza a las entidades que recibirán la misma cantidad que recibieron por este concepto en 2007 y el componente 2, que resulta del 20% del excedente de la recaudación federal participable respecto al importe del año 2007; el cual se distribuye mediante los criterios del producto interno bruto, impuestos y derechos locales – previamente planteados-

Esto significa que el esfuerzo recaudatorio de impuestos y derechos locales de los últimos tres años, solo se reflejará en la distribución de aproximadamente el 50% del fondo general de participaciones, porque el otro 50% corresponde a lo que la entidad recibió en 2007.

Por eso las entidades que en 2007 fueron más beneficiadas por este fondo, continúan siendo beneficiadas, porque un 50% aproximadamente se distribuye bajo con ese criterio. Garantizar que siempre haya un componente 2 para distribuir depende del crecimiento de la recaudación federal participable del periodo del cálculo respecto a la obtenida en 2007⁵.

⁴ Los datos corresponden a la cifra del mes de septiembre en cada uno de los años, de acuerdo a las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, consultable en la página: <https://www.dof.gob.mx>

⁵ Cuando se habla de una mayor recaudación federal participable, se hace alusión a la bolsa de recursos que, del monto de recaudación del impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta e ingresos petroleros principalmente se conforma para distribuir a entidades y municipios un 20% de dicha recaudación. Pero en todo momento, la SHCP para distribuir el fondo, primero considera el año 2007, para entregarles a las entidades el mismo importe que para efecto les fue entregado en el mismo mes del 2007, y enseguida del incremento que haya tenido la recaudación –a lo que le llama crecimiento del fondo- lo distribuye con el parámetro de 60% en función del PIB, 30% en función de la

En resumen, el 50% del fondo se distribuye conforme los criterios del 2007 y el otro 50% conforme el esfuerzo recaudatorio de los últimos tres años y el PIB de la entidad principalmente. Sin embargo, el criterio poblacional es un factor decisivo en la distribución también del componente 2, es decir del otro 50%. Esto porque la media del crecimiento de los últimos tres años, se multiplica por el número de habitantes de la entidad y sobre el resultado es que se distribuye el 30% del segundo componente. Situación que se repite cuando se calcula el 60% del PIB y el 10% de los impuestos y derechos del último año previo al cálculo.

Este hallazgo se encontró cuando se analizó la distribución del fondo en las entidades. Para esto, lo explicamos a través del siguiente análisis:

Zacatecas, tuvo una media de crecimiento de impuestos y derechos locales de 1.114 de los últimos tres años (2017/2016, 2018/2017, 2019/2018). Baja California Sur, tuvo una misma media de crecimiento de 1.114. Sin embargo, la población según la ENOE de primer trimestre de 2020, Zacatecas tiene una población de 1,629,962 habitantes mientras Baja California Sur solo de 870,249 habitantes; lo que influyó para que se le distribuyera una mayor proporción del fondo a Zacatecas respecto a Baja California. Quienes tuvieron el mismo coeficiente de crecimiento de impuestos y derechos.

Así Zacatecas se benefició en septiembre 2020, con el 1.336160 por ciento, mientras Baja California Sur, solo con el 0.709384 por ciento, del fondo. Es decir, bajo la misma media de crecimiento, dos entidades reciben un porcentaje distinto del fondo debido a que una tiene una población mayor que la otra.

Como puede observar en la tabla 1, Baja California tuvo mayor crecimiento del PIB, una media de crecimiento de impuestos y derechos igual que Zacatecas, pero aportó más a la recaudación nacional de impuestos y derechos locales, sin embargo por el efecto poblacional tiene coeficientes menores en los tres partes del componente 2 y por lo tanto recibió menos recursos de fondo general de participaciones a diferencia de Zacatecas, entidad donde el coeficiente de crecimiento del PIB es menor y aportó menos a la recaudación nacional en 2019, empero por tener una mayor población recibió un importe mayor del fondo.

El importe menor se observa claramente en la gráfica 2, donde Baja California recibió en la primera, segunda y tercera parte del componente 2, cantidades menores a las entregadas a Zacatecas, a pesar que la primera entidad tiene media de crecimiento mayor de PIB y mayor recaudación de impuestos y derechos. Zacatecas recibió 171, 93 y 5 millones de pesos en la primera, segunda y tercera parte del componente, mientras Baja California solo 111, 49 y 5 millones de pesos. Baja California recibió 106 millones de pesos menos que Zacatecas.

Esta comparativa, permite poner en evidencia que el esfuerzo recaudatorio es poco premiado en el federalismo fiscal mexicano, porque a pesar del crecimiento tanto en PIB como en impuestos y derechos locales, el término poblacional sigue siendo un valor decisivo para la distribución de los recursos del fondo.

En cuanto al componente 1, Zacatecas recibió un importe superior a 267 mdp y Baja California Sur 160 mdp, correspondiente a lo que las recibieron en 2007. Por tanto, independientemente del esfuerzo que realicen en los últimos tres años (con esta modalidad de distribución), las entidades recibirán un monto igual al del 2007, y puede darse casos, donde las entidades que han realizado

recaudación de impuestos y derechos locales en los últimos tres años y 10% en función de la recaudación de impuestos y derechos locales del último año.

mayores esfuerzos en los últimos años, reciban menos recursos. Baja California a pesar de tener una media más alta en el PIB y a pesar de la tasa de crecimiento igual que Zacatecas recibe menos importe por ambos conceptos.

Observe en la gráfica 2, que el 50% del fondo es el mismo importe que recibieron las entidades en 2007 y el otro 50% atiende las proporciones del componente 2, sin embargo, como lo acabamos de comprobar, el criterio poblacional es decisivo en la distribución de las tres partes del componente.

A pesar que la estructura del federalismo fiscal, garantiza a las entidades el monto recibido en 2007, también menoscaba los esfuerzos recaudatorios de los últimos años de las entidades porque el criterio poblacional es un factor decisivo en los coeficientes de participación del componente 2, en sus tres partes.

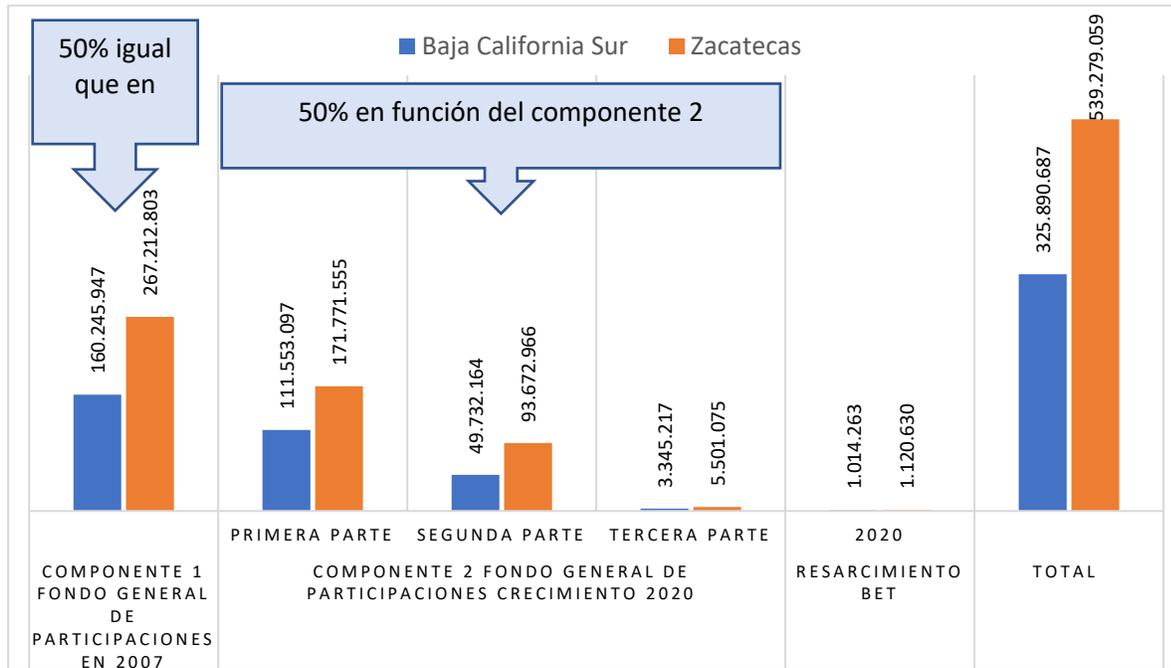
Lo anterior, invalida el hecho que las participaciones se distribuyen en función del esfuerzo recaudatorio y eso solo aplica para las entidades con mayor población.

Tabla 1. Coeficientes de participación del crecimiento del Fondo General de Participaciones para 2020: comparativa de dos entidades

Entidades	Media de crecimiento		Impuestos y derechos locales de 2019 (tercera parte)	Coeficiente de participación del componente 2			Población
	PIB de 2017-2018 (primera parte)	Impuestos y derechos locales de 2016-2018 (segunda parte)		Primera parte	Segunda parte	Tercera parte	
Baja California Sur	1.240147	1.114	3,222,104,197	0.795602	0.709384	0.143149	870,249
Zacatecas	1.019551	1.114	2,828,973,502	1.225083	1.33616	0.235403	1,629,962

Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de septiembre 2020

Gráfica 2. Integración del Fondo General de Participaciones de septiembre 2020. (Pesos)



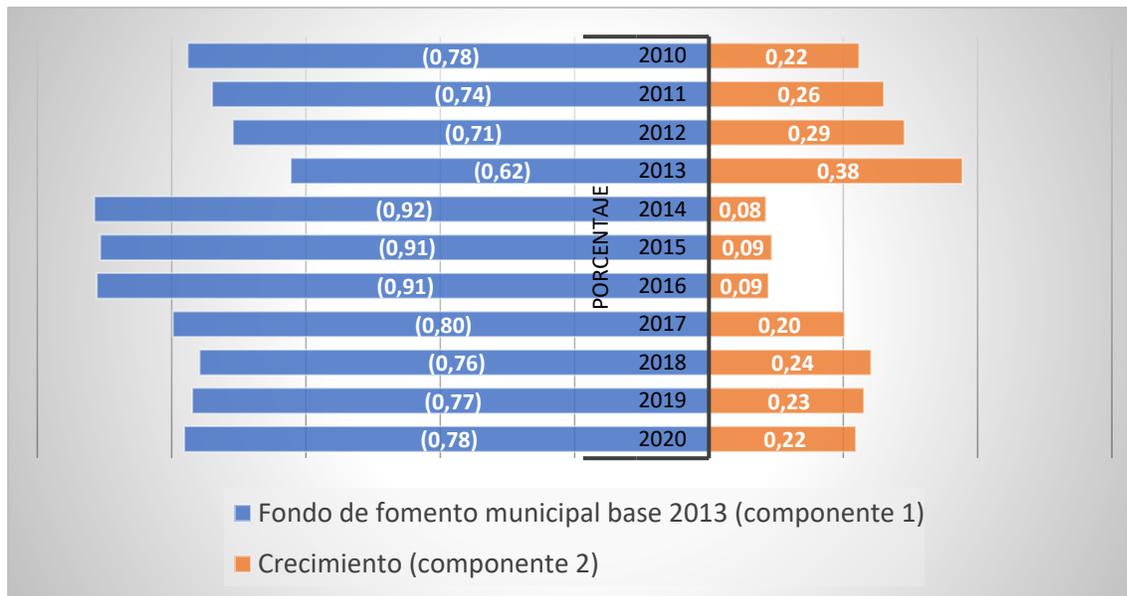
Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de septiembre 2020

En ese sentido, analizar el segundo fondo en importancia de participaciones a municipios, el fondo de fomento municipal es fundamental, ya que en conjunto son el 85% de las participaciones a municipios.

Al analizar los componentes del fondo encontramos que del 2010-2013 el fondo se distribuía en promedio en 70% en función de lo que la entidad recibió en 2007 y solo el 30% en función de la recaudación del predial y derechos de agua. Entre 2014 y 2016 la cifra refleja que el 91% del fondo se distribuyó en función de lo que la entidad recibió, en el año 2013. Mientras que de 2017 al 2020 aproximadamente el 78% se distribuyó conforme lo que las entidades recibieron en 2013 y solo un 22% aproximadamente del fondo de fomento municipal atiende la eficiencia en la recaudación de predial y agua de los últimos años (gráfica 3).

Esto significa que el esfuerzo recaudatorio del predial y agua por parte de los municipios solo se refleja en un 22% de la distribución del fondo y no en el 100% como pudiera pensarse. Porque la mayor parte del fondo se ha distribuido conforme el componente 1, que es el fondo de fomento municipal base 2013.

Gráfica 3. Fondo de fomento municipal y sus dos componentes, 2010-2020



Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de los meses de septiembre en los años 2010 al 2020 ⁶

Para demostrar que la distribución del fondo de fomento municipal al igual que el fondo general de participaciones atiende más a criterios poblacionales que a la eficiencia recaudatoria de agua y predial como lo presume la Ley de Coordinación Fiscal se comparó los importes entregados en tres entidades. Para esto se considera el fondo entregado en de septiembre 2020, sin embargo, cabe aclarar que la distribución es similar en todos los meses.

En la tabla 2, Yucatán tiene la variación más alta en la recaudación de agua y predial con 1.147957, sin embargo, el coeficiente de participación es menor a las otras dos entidades, debido a que tiene una población menor. Esto quiere decir, que independientemente del esfuerzo por aumentar la recaudación de agua y predial en esta entidad, recibe menos recursos del fondo de fomento municipal porque la misma fórmula considera el criterio poblacional.

Por su parte, Veracruz que tiene la variación más baja en la recaudación, recibe una participación en el fondo mucho mayor que Chihuahua y Yucatán.

Tabla 2. Coeficientes de participación del Fondo de Fomento Municipal para 2020: comparativa de tres entidades

Entidades	Recaudación de agua y predial	Población	Coeficiente de
	Variación 2018-2019		participación
Chihuahua	1.147010	3,870,810	3.228060
Yucatán	1.147957	2,242,702	1.871844
Veracruz	1.078078	8,308,733	6.512648

Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de septiembre 2020

⁶ Consultable en la página del Diario Oficial de la Federación, <https://dof.gob.mx>

Es importante señalar que el coeficiente de participación es la proporción que se lleva de recursos cada entidad, del 100%, Veracruz, por ejemplo, se llevó el 6.51% y Yucatán solo el 1.87% a pesar que la eficiencia de recaudación de los dos años anteriores al cálculo muestra a Yucatán con mayor variación sobre Veracruz y Chihuahua. Sin embargo, el efecto poblacional repercute para Yucatán en un menor coeficiente de participación.

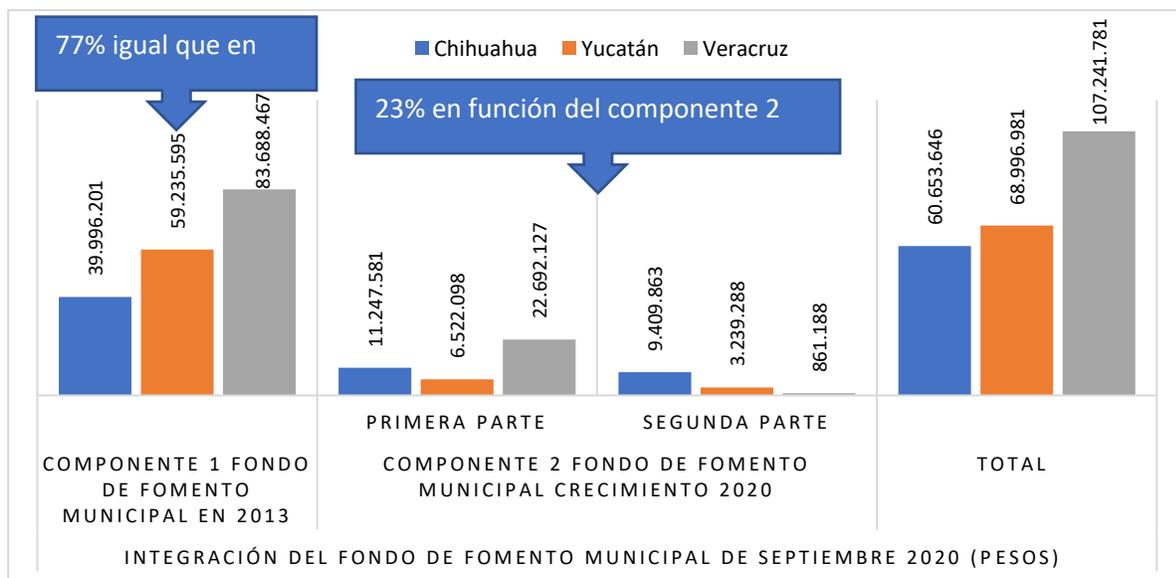
Esto, se visualiza con mayor claridad en la gráfica 4, observe que Yucatán recibió casi 10 mdp del componente 2 y más de 59 mdp del componente 1, que garantiza dar un importe igual que en 2007, en total recibió cerca de 69 mdp. Por su parte, Chihuahua recibió más de 20 mdp del componente 2 y cerca de 30 mdp del 1, en total recibió cerca de 50 mdp.

En este sentido, dos entidades con similares variaciones de recaudación de agua y predial como Yucatán y Chihuahua reciben montos muy distintos, en el componente que premia el esfuerzo recaudatorio de los dos últimos años, para el cálculo del 2020. Yucatán recibió 10 mdp menos que Chihuahua, a pesar que el esfuerzo recaudatorio fue muy similar en las dos entidades. Además, Veracruz, siendo la entidad con menor incremento del esfuerzo recaudatorio (1.07), recibió por este componente más de 23 mdp, es decir 13 mdp más que Yucatán y 3 mdp más que Chihuahua.

La distribución del fondo depende más de lo que las entidades recibieron en 2013, que del incremento de la recaudación de los dos años precedentes como lo advierte la fórmula. Es así que en promedio el 77% del fondo corresponde al importe que las entidades recibieron en 2013 y solo 23% en función del esfuerzo recaudatorio.

Situación trascendental en el federalismo fiscal mexicano, ya que, con esto, queda claro que el esfuerzo recaudatorio de los municipios al interior de las entidades, solo se refleja en una mínima parte del coeficiente de participación que recibe la entidad. Por lo contrario, sigue obedeciendo a lo que en 2013 recibieron las entidades y a su población. Lo que quiere decir, que el fondo de fomento municipal responde más a criterios poblacionales que de eficiencia recaudatoria.

Gráfica 4. Integración del Fondo de Fomento Municipal de septiembre 2020. (Pesos)



Fuente: SHCP, acuerdos de la RFP y las participaciones federales de septiembre 2020

Si bien las transferencias procuran la equidad, las participaciones en particular deben premiar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos. Sin embargo, como se ha mostrado, poco es el efecto que tiene este en la distribución de los fondos.

Este análisis motiva a la renegociación del pacto fiscal, sobre todo en la distribución de los fondos de participaciones federales a municipios, porque se detectó que entidades con mayor incremento del esfuerzo recaudatorio, pero con menor población se ven menos beneficiadas de los fondos de participaciones municipales, es decir, aunque el coeficiente de variación sea mayor, reciben menos recursos de ambos fondos, debido a su población. Contrariamente, entidades con menores coeficientes de variación, pero con mayor población reciben un monto mayor de ambos fondos. Lo cual contradice la naturaleza de las participaciones en el federalismo fiscal.

Cuando la distribución de participaciones a municipios considera mayormente, las asignaciones de 2007 (para el fondo general de participaciones) y de 2013 (para el fondo de fomento municipal) y al criterio poblacional determinante del componente dos, reduce la incidencia de la media de crecimiento del PIB y de los impuestos y derechos locales en el cálculo de los fondos. Lo que menoscaba la recaudación local, como la del agua y predial consideradas en las fórmulas de distribución. En definitiva, el impacto del esfuerzo recaudatorio local es mínimo, en los cálculos de las participaciones federales a municipios.

Además, si el fondo general de participaciones se asigna mayormente en función del monto recibido en 2007 y el de fomento municipal en función del monto recibido en 2013 ¿Es esto justo para entidades con una media de crecimiento más alta que otras? ¿Es eso justo? cuando ya han pasado 13 y 7 años de las reformas. Consideramos que más que justo, es necesario una renegociación de los términos del pacto fiscal y de esta manera, tener mejores resultados en la gestión local y en consecuencia en el federalismo fiscal mexicano.

De no llevarse a cabo esta renegociación, la gestión local se verá reprimida y como hasta ahora, con resultados poco aplaudibles. México, se encuentra en una etapa de reconversión, y es momento de repensar y volver a la esencia del federalismo; se requiere colaboración y coordinación de las partes, para el bien de todos.

Incremento del porcentaje de distribución de las transferencias no condicionadas

Se revisó el diseño de los dos fondos de transferencias federales con destino municipal, para indagar si es recomendable el incremento de las participaciones, o transferencias no condicionadas. Para esto, se analizó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y en ella se encontraron los siguientes resultados:

- i. El fondo general de participaciones, se conforma con el 20% de la recaudación federal participable: bolsa de recursos estructurada por aproximadamente más de $\frac{3}{4}$ partes de ingresos tributarios y cerca de $\frac{1}{4}$ parte de ingresos petroleros. Se entrega a los municipios los 12 meses del año, a través de las entidades federativas y, llega a ellos, cuando menos el 20% de lo que recibe el estado. Empero, algunos estados del país, distribuyen un porcentaje mayor, el cual está estimulado en las leyes de coordinación del estado respectivo (tabla 3).
- ii. En la tabla 3, se muestran seis categorías de distribución del fondo, de acuerdo a lo que contemplan las legislaturas de los estados, se observa que los porcentajes de repartición

de este fondo a los municipios, varía desde el mínimo que señala la LCF (20%), hasta el 24% que entregan en la categoría 5.

- iii. En la categoría 1 se encuentran los estados que distribuyen el mínimo, es decir, el 20% del fondo recibido de la federación. Observe que solo dos reparten un 24% del fondo, una reparte el 22.5; otra el 23%; en cinco estados se reparte el 22%; en otro el 21%.

Tabla 3. Categorías de distribución del fondo general de participaciones a municipios según las Legislaturas de los Estados

Categoría 1	Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán	El 20%
Categoría 2	Oaxaca	El 21%
Categoría 3	Sinaloa, Colima, Jalisco, Tabasco y Zacatecas	El 22%
Categoría 4	Nayarit	El 22.5%
Categoría 5	Aguascalientes	El 23%
Categoría 6	Baja California Sur y Campeche	El 24%

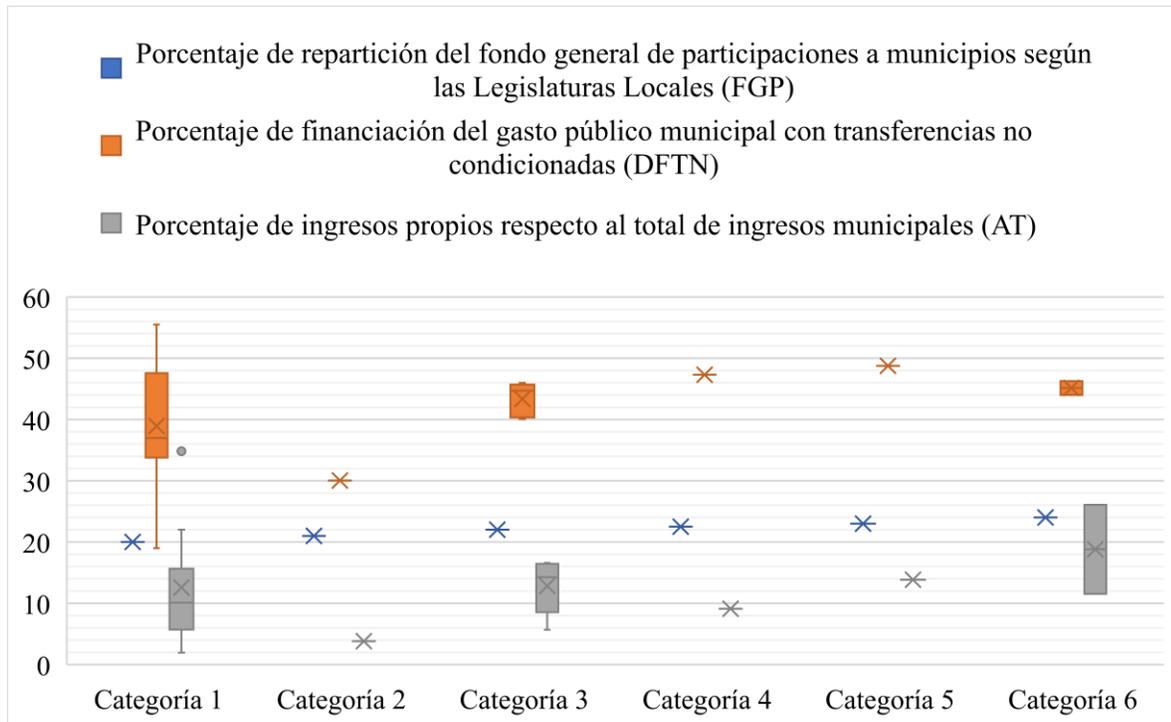
Fuente: elaboración propia con base en las Leyes de Coordinación estatal

- iv. En la gráfica 5, se observa que un incremento en el porcentaje de repartición del fondo a municipios, impacta favorablemente en los ingresos municipales. Cuando los municipios reciben mayores asignaciones del fondo, tienden a incrementar su autonomía financiera, porque sus recursos propios son más significativos dentro de los ingresos totales. Por ejemplo, la categoría 6 formada por Baja California Sur y Campeche destinan un 24% del fondo a sus municipios y, en estos estados, el promedio de ingresos propios es de 18.8%, el cual, es superior al resto de los estados, con excepción de Quintana Roo.
- v. Existe una relación significativa entre el incremento del porcentaje de repartición del fondo en los ingresos municipales. Asignar un mayor porcentaje de este fondo contribuye a menorar la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, porque este fondo es de libre disposición. Lo cual, haciendo una eficiente administración del recurso federal, se traduce en mayores ingresos locales.
- vi. Las categorías 3 y 5, son después de la 6, las más eficientes en incrementar la recaudación local. Las categorías 2 y 4, tienden a ser menos eficientes, ya que sus ingresos propios llegan a representar solo el 3.8 y 9.12 por ciento de los ingresos.
- vii. Esta relación es menos significativa, cuando se compara el porcentaje de financiación del gasto público municipal de las categorías: en la categoría 1, un 38.94% del gasto es financiado con estos fondos, en tanto en la categoría 6, es un 45.13%.
- viii. Se visualiza un caso atípico en la categoría 1: el estado de Quintana Roo cuyos ingresos propios municipales representan 34.82% del total de ingresos y, sin embargo, éste

destina un 20% del fondo a sus municipios. Esto se explica porque es un estado turístico y, la recaudación del principal impuesto predial, es más significativo en municipios como Cozumel, Tulum, Solidaridad, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Benito Juárez, seis de los 11 municipios del estado.

En cuanto al El fondo de fomento municipal, se conforma con el 1% de la recaudación federal participable. Se entrega a los municipios durante 10 meses del año, también, a través de las entidades federativas y, llega a ellos, el 100% de lo que reciben los estados.

Gráfica 5. Fondo General de Participaciones y sus efectos en el gasto e ingreso municipal



Fuente: elaboración propia

Con base en los resultados, existe justificación para que los municipios y a su vez los estados, reciban un porcentaje mayor de los fondos de transferencias no condicionadas: el cual se rija con los principios de eficiencia y equidad. Eficiencia, porque estos fondos deben estar ligados enteramente a la eficiencia recaudatoria local, y equidad, porque la redistribución del recurso debe ser equitativo entre los órdenes de gobierno. Acorde a la Leyes vigentes, se reparte un 20% del fondo general de participaciones y un 1% del fondo de fomento municipal a estados y municipios, se sugiere incrementar la proporción en 30% para el primero y, 1.25% para el segundo.

Respecto al rezago que presentan las fórmulas de distribución del fondo de fomento municipal y general de participaciones, se sugiere actualizarlas tomando en cuenta el esfuerzo fiscal de los últimos años de los gobiernos estatales y municipales, para que los alcaldes y gobernadores del periodo vean la correspondencia entre su esfuerzo recaudatorio y los porcentajes que reciben de estos fondos federales. Considerando que el periodo de los gobernantes es de seis años para

gobernadores y no más de cuatro años para alcaldes municipales, la actualización de las fórmulas debe estar dentro de estos parámetros, y sin considerar un monto base como se realiza actualmente. Reflexionamos que el tener un monto base frena las capacidades de gestión de los gobiernos con mayor potencial y, la motivación de los otros gobiernos, pues tienen garantizado un monto mínimo y, que independientemente del esfuerzo que realicen por aumentar el recaudo local, este poco se refleja en mayores asignaciones de los fondos de participaciones.

El dinamismo que requieren las fórmulas de distribución contempla actualizar de manera constante los años de referencia que se toman en cuenta en la distribución de los fondos de participaciones más importantes de las transferencias a municipios. Esto permitirá una mayor motivación para incrementar la recaudación local, y hallar el potencial de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, como el predial, el cual presenta muy baja recaudación en el país.

Las fórmulas dinámicas permitirán evitar los rezagos en distribución de los fondos de transferencias no condicionadas y, motivar a las haciendas municipales a realizar mayores esfuerzos para incrementar el recaudo local, quienes verán reflejados con más ingresos de los fondos federales porque estos estarían ligados a su eficiencia recaudatoria y, principalmente a la gestión de los gobernantes actuales.

Discusión

La descentralización de responsabilidades de gasto debe considerar la capacidad de gestión local, porque de llevarse a cabo en ámbitos de poca eficiencia recaudatoria, se corre el riesgo de tener menos eficiencia en la aplicación del gasto público. Para Díaz-Lanchas & Mulder (2021), los gobiernos subnacionales deben recaudar ingresos suficientes para tomar decisiones y entregar bienes y servicios públicos. Sin embargo, esto es idílico, sobre todo en gobiernos con sistemas federales, quienes enfrentan desafíos de colaboración y coordinación horizontal y vertical (Downey & Myer, 2020) debido a la poca capacidad financiera y limitado poder en los sistemas federales, de los gobiernos locales.

Los servicios públicos básicos como el agua, alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura prestados por estos gobiernos, deben mantenerse durante la propagación de la pandemia porque de no hacerse aumenta el riesgo (Switzer et al., 2020), evidencia la necesidad de fortalecer a los gobiernos municipales y hacer parte de sus finanzas la resiliencia, porque a partir del reconocimiento del problema que aqueja a estos gobiernos es como se puede hurgar en soluciones. Un buen inicio, es la renegociación del pacto fiscal en tres dimensiones: distribución equitativa de los fondos no condicionados entre los órdenes de gobierno; rediseño de las fórmulas de distribución de transferencias no condicionadas que incentiven el recaudo local; dinamización de las fórmulas que permitan su actualización constante.

La desactualización de las fórmulas, el monto base vetusto y, sobre todo, el reducido y casi nulo impacto de la eficiencia recaudatoria en la distribución de los fondos de transferencias no condicionadas, son hechos precedentes que han impactado en los resultados empobrecidos de las haciendas municipales. Para mejorar los resultados de gestión local se necesita adecuar considerando al menos, estos parámetros en la distribución de las transferencias. Esto implica modificar la Ley de Coordinación Fiscal y, en consecuencia, las de las legislaturas locales. Existe evidencia empírica (Arechederra y Urzúa, 2017) que hacen una crítica aritmética a la fórmula de distribución del fondo general de participaciones: comprueban que la fórmula no fomenta la actividad económica ni estimula el esfuerzo recaudatorio y que, en lugar de premiarlo, se rige

elementalmente por criterios poblacionales. Estos resultados coinciden con lo obtenido en el presente estudio.

En definitiva, las fórmulas de distribución de estos fondos atienden más a un criterio poblacional que a la eficiencia recaudatoria, lo cual y sobre todo en tiempos de crisis, pone en alerta a las entidades que a su juicio han hecho mayores esfuerzos por incrementar el recaudo local. Apegado a esto, De la Calle (2021), señala que la crisis de covid-19, y sus consecuencias fiscales, tensaron la relación de los gobiernos, y varios gobernadores se han pronunciado por salirse del pacto fiscal e instado por cambiar los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

El federalismo fiscal mexicano está en un momento de reconversión, urge la renegociación poniendo al centro a los gobiernos municipales y, mirar a la esencia del federalismo, como el timón para guiar las condiciones del pacto: la coordinación y colaboración de las partes para lograr un sistema más justo y equitativo para el bien común, sin sobreponer los intereses particulares.

Conclusiones

El federalismo fiscal mexicano entró a una etapa que requiere analizar la esencia, el porqué y para qué de un sistema de coordinación entre los órdenes de gobierno. Gobierno federal, estados y municipios deben encontrar los motivos que les permita resurgir en esta época, que requiere con gran urgencia una distribución más equitativa de los recursos, debido a los retos que han enfrentado sobre todo gobiernos locales.

Los desafíos provocados por la crisis económica que envistió al país producto del covid-19 puso a la luz, la precariedad de los gobiernos municipales, quienes sumados a la escasez en recursos propios recibieron menos recursos federales provenientes de los fondos de participaciones debido a que la recaudación nacional de ingresos tributarios fue menor a la presupuestada para el año 2020, lo que provocó que la bolsa de recursos sobre la cual se calcula el fondo general de participaciones y, el de fomento municipal al ser menor, los montos distribuibles también lo fueran, esto en definitiva los volvió más vulnerables y con poca capacidad de actuación.

Se requiere fortalecer las finanzas públicas locales, volver resilientes sus haciendas públicas mediante una renegociación del pacto fiscal que priorice a los gobiernos municipales, no solo con mayores asignaciones en los fondos de transferencias no condicionadas, también con un acompañamiento del gobierno estatal y federal para que fortalezcan sus sistemas de recaudo local: la actualización de bases catastrales es vital para los cobros de impuestos a la propiedad inmobiliaria.

La resiliencia de las finanzas públicas locales es un buen comienzo para su fortalecimiento, ya que a partir del reconocimiento de la complicación se buscan estrategias para salir adelante. En este sentido, la desactualización de las fórmulas de distribución de participaciones y el tener un monto base en su distribución es una complicación del sistema que requiere ponerse en la mesa de negociación del pacto fiscal. Porque lo que provoca es un efecto desalentador.

Los municipios son el gobierno más cercano a la ciudadanía; los primeros al frente en los compromisos adquiridos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y los más sacudidos durante la crisis económica, por tanto, requieren que la resiliencia de sus finanzas públicas sea prioritaria en la negociación de los acuerdos del pacto fiscal. Para esto el presente estudio sugiere revisar con esmero:

- i. Los porcentajes que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal para entidades federativas y municipios del fondo general de participaciones y, del fondo de fomento

municipal, sugiriéndose una distribución del 30% para el primero y, de 1.25% para el segundo.

- ii. Las fórmulas de distribución de los fondos, las cuales están desactualizadas, ya que distribuyen más de la mitad con base en los años 2007 y 2013, sugiriéndose estas sean actualizadas considerando los periodos que duran los puestos de los gobernadores y, sobre todo, de los alcaldes municipales. Para estos últimos, no es mayor a cuatro años. De esta forma, la gestión que realizada durante el periodo de mandato será correspondiente con los porcentajes y montos que reciba la entidad y los municipios de los fondos de participaciones analizados.

Referencias bibliográficas

- Arechederra Mustre, F. K., & Urzúa, C. M. (2017). La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética. *Sobre México Temas De Economía*, (1), pp. 4-13. https://sobremexico-revista.iberomexico.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/25
- Cantú Suárez, Nora Elia (2016). Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León, México. *Innovaciones de negocios*, 13(26), pp. 165-190, <http://eprints.uanl.mx/12637/>, 02 de octubre de 2020>.
- Cedeño del Olmo, Manuel (2020). Efectos de la distorsión del pacto fiscal federal en México: la tendencia al endeudamiento estatal (2000-2017). En A. L. Bojórquez (Ed.), *Sistema tributario, autonomía y crecimiento en México*, (218-245). Universidad Tecnológica Metropolitana.
- De la Calle, Luis (2020). Por el bienestar de todos, primero el predial. *Revista de economía mexicana*, (5), pp. 129-160. <http://132.248.45.5/assets/pdfs/econmex/05/04LuisdeCalle.pdf>
- Díaz González, Eliseo y Montelongo Jaime, Adriana del Rocío (2017). Transferencias federales a los estados en México. Valoración del efecto del papel matamoscas en el contexto de una demanda extraordinaria de recursos federales. *Ensayos de Economía*, 27(50), pp. 151-179, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000100151&lng=en&nrm=iso
- Díaz-Lanchas, Jorge & Mulder, Peter (2021). Does decentralization of governance promote urban diversity? Evidence from Spain. *Regional Studies*, 55(6), pp. 1111-1128. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1863940>
- Downey, Davia & Myers, William (2020). Federalism, intergovernmental relationships, and emergency response: a comparison of Australia and United States. *The American review of Public Administration*, 50(6-7), pp. 526-535. <https://doi.org/10.1177/0275074020941696>
- Espinosa, Salvador; Martínez, Jennifer y Martell, Christine (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?, *Gestión y Política Pública*, 27(2), pp. 375-395, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792018000200375&lng=es&nrm=iso, 02 de octubre 2020.
- Madrigal Delgado, Guadalupe de Jesus (2021). Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal. *Investigación administrativa*, 50(127), pp. 135-154, <https://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2021). *Estadísticas de ingresos, comparativa por países*. París: OCDE. Disponible en: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#>> [Consultado el 19 junio 2021]
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2020). *Acuerdo por el que se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales (2010-2020)*. Disponible en < <https://dof.gob.mx>>
- Sour Vargas, Laura (2016). Una revisión del “efecto flypaper” mexicano (1990-2012). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5(2), pp. 9-28. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/185/153>
- Switzer, David; Wang, Weijie y Hirschvogel, Lacey (2020). Municipal utilities and COVID-19: Challenges, responses, and collaboration. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), pp. 577-583, <https://doi.org/10.1177/0275074020941711>
- Unda Gutiérrez, Mónica y Moreno Jaimes, Carlos (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*, 60(225): 45-77. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30019-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30019-2)