

Temas contemporáneos de investigación en economía pública local:

Las acciones y los resultados gubernamentales
en las jurisdicciones locales y territoriales



Editores

Antonio Ruiz Porras | Iván Alejandro Salas Durazo | Irvin Mikhail Soto Zazueta

Temas contemporáneos de investigación en economía pública local:



Las acciones y los resultados gubernamentales
en las jurisdicciones locales y territoriales

Editores

Antonio Ruiz Porras
Iván Alejandro Salas Durazo
Irvin Mikhail Soto Zazueta

Temas contemporáneos de investigación en economía pública local:
Las acciones y los resultados gubernamentales en las jurisdicciones locales y territoriales.

Editores

Antonio Ruiz Porras
Iván Alejandro Salas Durazo
Irvin Mikhail Soto Zazueta

Esta investigación fue arbitrada por pares académicos a doble ciego, se privilegia con el aval de la institución editora.

Este libro fue financiado con recursos concursables del Programa Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado (PFIP, Acuerdo RG/006/2018) para el proyecto titulado “Temas centrales del desarrollo económico, economía y políticas públicas” (No. 244172).

El PFIP tiene como objetivo fortalecer la investigación y el posgrado en la Universidad de Guadalajara proporcionando financiamiento para el mantenimiento y consolidación de institutos, centros y laboratorios de investigación de la Red Universitaria, así como para impulsar el posgrado y la investigación de calidad.

ISBN: 978-607-571-050-1

Primera edición, Enero 2020

Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Doctorado en Estudios Económicos
Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo
Periférico Norte, No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México

Impreso en Prometeo Editores S.A. de C.V.

Calle Libertad 1457, Col. Americana
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco, México.
Diseño y diagramación en Prometeo Editores por:
Jorge Carlos De la Torre Guzmán

AUTORES

Rodolfo Aguilera Villanueva

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Miguel Ángel Ayala Barajas

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Dante Ariel Ayala Ortiz

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

María Cadabal Sampedro

Universidad de Santiago de Compostela

Luis Caramés Viéitez

Universidad de Santiago de Compostela

René Colín Martínez

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Fajime Cú Quijano

Universidad Autónoma de Campeche

Nancy García Vázquez

Universidad de Guadalajara

José Manuel González Pérez

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Hugo Amador Herrera Torres

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Rosalía López Paniagua

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Paulina Rivera Martínez

Universidad Autónoma de Sinaloa

Antonio Ruiz Porras

Universidad de Guadalajara

Jorge Silva Riquer

Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo

Irvin Mikhail Soto Zazueta

Universidad Autónoma de Sinaloa

CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| <i>Antonio Ruiz Porras</i> | |
| PRIMERA PARTE: | 13 |
| ESTUDIOS DE JURISDICCIONES MUNICIPALES | |
| Efecto valor de origen en el ejercicio del gasto corriente. | 15 |
| El caso de los gobiernos de las zonas urbanas de Michoacán, 2000-2012 | |
| <i>Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez</i> | |
| Costos de transacción en el crédito hipotecario de la banca comercial. | 41 |
| Una introducción a la problemática | |
| <i>José Manuel González Pérez, Rosalía López Paniagua</i> | |
| <i>y Dante Ariel Ayala Ortiz</i> | |
| Análisis de la prestación de los servicios públicos en los municipios de Campeche y su impacto en el bienestar local | 59 |
| <i>Fajime Cú Quijano</i> | |
| La reforma fiscal a las haciendas locales en Nueva España, la Ciudad de México, 1765-1810 | 85 |
| <i>Jorge Silva Riquer</i> | |
| Transferencias federales al municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán. | 119 |
| Asimetría de la importancia comercial y suficiencia financiera local | |
| <i>Miguel Ángel Ayala Barajas y Rodolfo Aguilera Villanueva</i> | |

| | |
|---|-----|
| SEGUNDA PARTE: | 135 |
| ESTUDIOS DE JURISDICCIONES TERRITORIALES | |
| Efectos de la corrupción sobre el desempeño económico de las entidades federativas en México | 137 |
| <i>Irvin Mikhail Soto Zazueta y Paulina Rivera Martínez</i> | |
| Las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales mexicanos: Un análisis econométrico | 171 |
| <i>Antonio Ruiz Porras y Nancy García Vázquez</i> | |
| El control de la actividad financiero-fiscal del Estado: Una aproximación institucionalista | 199 |
| <i>Luis Caramés Viéitez y María Cadabal Sampedro</i> | |

INTRODUCCIÓN

Antonio Ruiz Porras

En el siglo XXI, ha habido un renovado interés a nivel global por desarrollar investigación y estudios sobre temas de economía pública local. Las principales razones que han justificado la pertinencia de hacer dichos estudios en México incluyen: 1) La necesidad de resolver las disparidades regionales y económicas del país; 2) la falta de equidad y de eficiencia a nivel estatal y local; 3) la presencia de externalidades interjurisdiccionales; 4) las significativas diferencias entre los ingresos y gastos públicos locales; 5) las transformaciones recientes que ha experimentado el federalismo fiscal mexicano; 6) la necesidad de mejorar las políticas públicas a nivel local; y 7) la existencia de casi 2500 jurisdicciones mexicanas de gobierno con capacidad de tener ingresos y gastos propios.¹

En este libro se compilan ocho trabajos sobre temas contemporáneos en economía pública local, elaborados por especialistas de instituciones nacionales y extranjeras. Los mismos son representativos de los enfoques analíticos contemporáneos más usados en el ámbito académico. Por esta razón, aquí se incluyen trabajos sustentados en análisis cuantitativos, argumentativos e históricos. El común denominador de los mismos consiste en que analizan el papel del gobierno y las consecuencias económicas de las acciones gubernamentales desde una perspectiva institucionalista. Por tanto, son trabajos donde implícita o explícitamente se asume que los arreglos organizacionales, las normas y reglas son determinantes para explicar las decisiones y los resultados gubernamentales.

1. Al momento de escribir estas líneas, estas jurisdicciones incluían a: 1) El gobierno federal; 2) las treinta y dos entidades federativas; 3) los 2445 municipios; y 4) las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México.

El libro se organiza en dos partes y ocho capítulos. La primera parte del libro, “Estudios de jurisdicciones municipales”, incluye cinco capítulos independientes que analizan problemas económicos y financieros de los municipios mexicanos. Los capítulos son planteados como estudios de caso. Los problemas analizados refieren, respectivamente, a: 1) La ineficiencia en el ejercicio del gasto corriente municipal; 2) los costos de transacción existentes durante la tramitación créditos hipotecarios; 3) la falta de cobertura y calidad de los servicios públicos municipales y sus efectos sobre el bienestar de los ciudadanos; 4) las limitaciones para implementar reformas fiscales del gobierno central a nivel local; y 5) las restricciones del sistema mexicano de transferencias para proveer servicios públicos locales de manera equitativa.

En el primer capítulo, “Efecto valor de origen en el ejercicio del gasto corriente. El caso de los gobiernos de las zonas urbanas de Michoacán, 2000-2012”; Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez estudian el efecto valor de origen. Particularmente, los autores evalúan si hay diferencias en el gasto corriente de los gobiernos municipales cuando dicho gasto es cubierto con ingresos propios o con ingresos federales. Los autores concluyen que hay diferencias significativas y, por tanto, que el efecto valor de origen sí se cumple. Este hallazgo implica que los gobiernos locales administran sus recursos de manera ineficiente. Por esta razón, los autores justifican la dependencia de los municipios con respecto a los recursos federales en términos de la mencionada ineficiencia.

En el segundo capítulo, “Costos de transacción en el crédito hipotecario de la banca comercial. Una introducción a la problemática”; José Manuel González Pérez, Rosalía López Paniagua y Dante Ariel Ayala Ortiz valoran los costos de transacción para quienes son beneficiarios de un crédito hipotecario en la ciudad de Morelia, Michoacán, México. Esta valoración se base en el uso de simuladores y entrevistas con la finalidad de levantar información cualitativa y cuantitativa. Su principal conclusión es que se debiera subsidiar una parte de los costos de transacción del crédito hipotecario a los solicitantes de viviendas de interés social con bajos ingresos.

En el tercer capítulo “Análisis de la prestación de los servicios públicos en los municipios de Campeche y su impacto en el bienestar local”; Fajime Cú Quijano analiza la cobertura y calidad de los servicios públicos municipales. La autora desarrolla su análisis usando datos del programa federal “Agenda desde lo local”. Su principal conclusión es que ocho de los once gobiernos municipales de Campeche tuvieron un desempeño inaceptable durante el periodo 2007-2011. La autora justifica dicha conclusión con base en la baja cobertura de los servicios de alumbrado, agua, drenaje, recolección de basura, infraestructura, energía eléctrica y de seguridad pública.

En el cuarto capítulo “La reforma fiscal a las haciendas locales en Nueva España, la Ciudad de México, 1765-1810”, Jorge Silva Riquer analiza el proceso de adopción de las reformas borbónicas durante los últimos años del régimen colonial. El autor sustenta su análisis con base en las cuentas presentadas en el Tribunal de Cuentas de Propios y los registros de ingresos y egresos del Ayuntamiento de la Ciudad de México. El autor muestra que la implementación de la reforma fiscal tuvo beneficios económicos y costos no económicos. Los beneficios económicos incluyeron el ordenamiento de las finanzas públicas locales y la mayor recaudación. Los costos no económicos incluyeron enfrentamientos entre el Visitador General de España y la burocracia local.

En el quinto capítulo “Transferencias federales al municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán. Asimetría de la importancia comercial y suficiencia financiera local”; Miguel Ángel Ayala Barajas y Rodolfo Aguilera Villanueva enfatizan que el sistema mexicano de transferencias no necesariamente tiende a promover la equidad o la eficiencia. Los autores sustentan su hipótesis con base en la evidencia del municipio analizado. Particularmente, los autores señalan que las transferencias fueron inconsistentes con la dinámica comercial del municipio durante los años 2005 y 2014. Más aún, plantean que el gobierno municipal fue incapaz de atender las necesidades locales debido a la ausencia de efectos compensatorios y resarcitorios de las transferencias federales.

La segunda parte del libro, “Estudios de jurisdicciones territoriales”, incluye tres capítulos que analizan diversas temáticas sobre los vínculos macroeconómicos y regionales. Los dos primeros capítulos estudian a México usando análisis de paneles de datos; mientras que el cuarto estudia a la Unión Europea desde una perspectiva institucionalista. Las temáticas analizadas refieren, respectivamente, a: 1) Los efectos de la corrupción sobre el desempeño económico estatal; 2) las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los esfuerzos fiscales de las entidades federativas; y 3) las interdependencias entre las actividades financieras y fiscales de los gobiernos con los mecanismos de control externo.

En el sexto capítulo “Efectos de la corrupción sobre el desempeño económico de las entidades federativas en México”; Irvin Mikhail Soto Zazueza y Paulina Rivera Martínez analizan las relaciones entre la corrupción y el desarrollo durante el periodo 2001-2010. Los autores sustentan su análisis en estimaciones de correlaciones de Pearson con adelantos y rezagos. Sus hallazgos principales indican que la percepción de la corrupción de los funcionarios públicos se vincula con incrementos en la desigualdad del ingreso de los hogares y con reducciones de la tasa de crecimiento económico y de la competencia política. Sus resultados, por tanto, sugieren que la corrupción burocrática ha tenido efectos nocivos sobre el desarrollo económico y político en México.

En el séptimo capítulo, “Las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales mexicanos: Un análisis econométrico”, Antonio Ruiz Porras y Nancy García Vázquez estudian las relaciones entre las transferencias federales y los ingresos estatales durante el periodo 2003-2013. Los autores desarrollan su estudio usando modelos para paneles con efectos fijos y aleatorios. Sus principales conclusiones indican que las transferencias intergubernamentales no necesariamente reducen los esfuerzos fiscales de los estados. Además, sus hallazgos muestran que la Reforma Hacendaria de 2008 redujo la recaudación de las entidades federativas; y, de manera contra-intuitiva, que la crisis económica de 2009 no tuvo efectos sobre los ingresos estatales.

Finalmente, en el octavo capítulo, “El control de la actividad financiero-fiscal del Estado: Una aproximación institucionalista”; Luis Caramés Viéitez y María Cadabal Sampedro analizan los órganos fiscalizadores de control externo en la Europa continental. Los autores analizan la evolución y características de los distintos modelos de fiscalización europeos y sus nexos con la evaluación de políticas públicas. Asimismo, discuten los problemas prácticos de adoptar las ideas de la nueva gobernanza pública en las instituciones locales. Estos análisis les hacen concluir que la evolución de los órganos de fiscalización ha promovido su descentralización territorial. Asimismo, les hace concluir que dicha evolución puede ser útil para evidenciar problemas de gestión gubernamental y de políticas públicas.

PRIMERA PARTE:
ESTUDIOS DE JURISDICCIONES MUNICIPALES

EFECTO VALOR DE ORIGEN EN EL EJERCICIO DEL GASTO CORRIENTE. EL CASO DE LOS GOBIERNOS DE LAS ZONAS URBANAS DE MICHOACÁN, 2000-2012

*Hugo Amador Herrera Torres
René Colín Martínez*

INTRODUCCIÓN

La zona urbana de Michoacán, siguiendo la tipología municipal de Herrera (2011: 83-111), abarca 20 municipios, 17 son urbanos y 3 muy urbanos. Los gobiernos de estos municipios prácticamente quedarían paralizados sin la llegada de los recursos federales, sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales, por ejemplo, en los municipios muy urbanos esta razón financiera se ubica entre el 25 y 31%.¹ La entrada de recursos federales además ha ensanchado el gasto corriente en la totalidad de los gobiernos del área urbana de la entidad, esto no ha sucedido en inversión en obras públicas, en adquisición de bienes muebles/inmuebles y en la compra de opciones financieras, sus valores son bajos en comparación con los gastos totales, oscilan entre 19 y 48%, siendo en promedio 33%.

Gran parte de los ingresos totales de estos municipios se trasladan para gasto corriente, el caso extremo es Lázaro Cárdenas con 65%, seguido de Sahuayo con 63%, Jacona con 62% y Jiquilpan con 61%. Esto es preocupante. El objetivo del presente capítulo -por tanto- consiste en determinar si el gasto corriente se hace menos elástico en los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán cuando es cubierto con ingresos propios. El objetivo, en otras palabras, se refiere al cálculo del efecto valor de origen para los municipios en cuestión.² Este efecto se desprende del

1. Se usan, en este documento, como sinónimos los términos de gobierno municipal, gobierno local y municipalidades.

2. El antecedente directo del efecto valor de origen se halla en el trabajo de López (2004).

efecto mata moscas, el cual postula que con el aumento de transferencias federales, el gasto gubernamental se expande en mayor medida que si se hubiese aumentado con ingresos propios en la misma magnitud (Acosta y Loza, 2001)³.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se analizan las funciones económicas del gobierno, el federalismo hacendario, las transferencias directas de recursos y la descentralización política. Esta parte cierra con las características del efecto mata moscas y del efecto valor de origen. En la segunda se presenta la conformación de la Hacienda Municipal en Michoacán y las diversas fuentes de ingresos de los gobiernos locales, así como los rubros donde los gastan. Estas dos partes constituyen el marco teórico del capítulo. La tercera corresponde al estudio empírico. Con el método de elasticidades se comparó el grado de variación del gasto corriente al solventarlos con ingresos propios o con participaciones federales. Al final se muestran las conclusiones y la bibliografía.⁴

FEDERALISMO HACENDARIO, TRANSFERENCIAS Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Los gobiernos-tratando de desvanecer las fallas del mercado capitalista-desarrollan tres funciones económicas básicas (Musgrave y Musgrave, 1984)⁵:

1. Asignar recursos vía provisión de bienes/servicios públicos, crear externalidades positivas (obra pública e infraestructura) y corregir externalidades negativas a través de regulaciones, de formación de mercados y haciendo que la información sea de calidad y fácil disponibilidad.
2. Mejorar la distribución del ingreso. Entre grupos sociales y entre regiones.

3. Citado por López (2004: 6).

4. Los autores, en otro documento, hacen el análisis con precios corrientes, en este trabajo emplean pesos constantes.

5. Citado por López (2004: 3).

3. Estabilizar la economía. El interés está en mantener un nivel adecuado de empleo, lograr la estabilidad en precios, alcanzar y mantener el equilibrio en las cuentas exteriores y en promover las tasas de crecimiento económico (política macroeconómica).

Los diferentes órdenes de gobierno (federal y subnacionales), dependiendo de las características de los bienes/servicios públicos, deben ser responsables de la asignación de recursos. Las funciones de distribución del ingreso y de estabilización de la economía recaen -por lo general- en el gobierno federal (Otero, 2010: 18). Los gobiernos tienen dos instrumentos para cumplir con estas tres funciones: el presupuesto, que es su mecanismo de intervención directa en la economía, y las instituciones económicas, que son sus medios de participación indirecta, las cuales fijan las “reglas del juego” en los procesos de producción, distribución y consumo. Con estos instrumentos, el gobierno influye en la conducta de los agentes económicos, especialmente, en sus decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir (Musgrave y Musgrave, 1984; Musgrave, 1969).

La asignación de recursos a través del presupuesto depende de los ingresos, y éstos a su vez, están en función de la forma en que se ejecute el gasto. La necesidad de incrementar los recursos económicos en los municipios obliga a hacer referencia al federalismo fiscal (distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre los niveles de gobierno). La relación ingreso-gasto es directa. El federalismo hacendario considera ingresos, gasto, patrimonio y deuda (Otero, 2010: 24).

La asignación de recursos -para el caso de los gobiernos locales- se centra en la provisión de bienes/servicios públicos locales, que son todos aquellos disponibles para todos (no rivales y no excluyentes), pero su oferta se limita a un área geográfica: agua potable, drenaje y alcantarillado, tránsito, alumbrado, panteones. Los bienes/servicios públicos nacionales son provistos para beneficio de todas las personas en todos los lugares del país: defensa nacional, relaciones exteriores. Los bienes/servicios públicos locales deben proveerse con el presupuesto de la municipalidad, el cual se compone principalmente de ingresos propios y de transferencias federales.

El federalismo hacendario tiene entre sus objetivos principales avanzar hacia una igualdad horizontal y vertical en un Estado Federal. La desigualdad vertical se presenta cuando las potestades tributarias asignadas a los gobiernos subnacionales no se corresponden con sus obligaciones en la prestación de servicios, el gobierno federal recauda la mayor parte de los impuestos, acaparando los ingresos de los gobiernos subnacionales. Esto ocurre porque, aunque los gobiernos subnacionales son más eficientes en la recaudación de impuestos cuya base es fija o casi fija, tienen serias deficiencias para recaudar los impuestos de mayor importancia, como los impuestos a la renta y al consumo. Ello provoca desajustes de acuerdo con el principio de correspondencia fiscal, pues los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no se corresponden a sus necesidades de gasto, según el nivel de competencias adquirido (Watts, 1999).

La desigualdad horizontal, por su parte, se exhibe a través de las diferencias económicas, institucionales y administrativas que hay entre los gobiernos estatales y municipales para proveer con eficiencia, calidad y de forma oportuna a los ciudadanos de bienes/servicios públicos. Por más esfuerzos que se realicen, las entidades federativas y municipios más rezagados económicamente no tendrán la capacidad de ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios que las demarcaciones más avanzadas.

La desigualdad vertical se ha pretendido subsanar vía transferencias directas de recursos económicos a los gobiernos estatales y municipales, usando criterios resarcitorios, que intentan devolver a los gobiernos subnacionales su contribución a la recaudación. Empero, este mecanismo no ha sido suficiente y ha ocasionado problemas en la generación de ingresos propios, lo que exhibe fallas en el diseño y en la práctica federalista (Otero, 2010). La desigualdad horizontal, por su parte, se ha buscado atenderla a través de criterios distributivos y de la nivelación de su capacidad recaudatoria, es decir, utilizando criterios compensatorios para reducir gradualmente el nivel de rezago que estos gobiernos presentan.

El teorema de la descentralización de Oates soporta la conveniencia de la descentralización política: un bien público -cuyo consumo es para ciudadanos de un espacio geográfico específico y cuyos costos de provisión son los mismos

para el gobierno federal- será siempre más eficiente -en sentido paretiano- que el gobierno local lo oferte en el espacio donde tiene injerencia. Cuando los grupos ciudadanos son heterogéneos sufren pérdidas de bienestar si las decisiones se toman de manera centralizada (López: 2004: 5; Otero, 2010: 20), sobre todo porque las necesidades de cada grupo son diferentes. La descentralización es un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central, hacia las administraciones subnacionales (Aghón, 1993: 8). Otros beneficios que puede traer la descentralización es que los gobiernos locales están más cerca de la ciudadanía y conocen mejor sus demandas, el menor tamaño de las jurisdicciones tiende a operar con mayor eficiencia en muchos de los casos, la autonomía local promueve la competencia por medios de producción y mejora la provisión de bienes públicos locales, si se logra la equivalencia entre los gastos y los ingresos, los demandantes de los servicios consideran mejor los costos, incluso la libre determinación de las jurisdicciones de mayor tamaño es una ventaja por sí misma (Aghón, 1993: 19-21).

La descentralización política también tiene desventajas, la principal quizá se halla en que impide las economías de escala. Debido al tamaño de producción de bienes/servicios, algunas decisiones deben ser tomadas de manera centralizada. Asimismo, se generan externalidades fuera de la jurisdicción en donde se provean los bienes públicos, ocasionando que la cantidad de bienes no sea la socialmente óptima (efecto “*free rider*”), también se puede transferir parte de la carga tributaria a otras jurisdicciones, finalmente, las funciones de distribución y estabilización deben estar en el gobierno central (Aghón, 1993: 22-26).

En términos macroeconómicos se pueden presentar algunos efectos indeseables por una mayor descentralización. El aumento de las transferencias intergubernamentales podría incrementar el déficit público; igualmente, tiende a ocurrir un excesivo endeudamiento subnacional; la opción de financiamiento municipal también puede tener efectos adversos sobre la economía nacional. El financiamiento implica decisiones que deben ser compartidas entre los niveles de gobierno, pues podrían aumentar la oferta monetaria, la inflación y desplazar inversión privada. Por lo general no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y de recursos, lo que presiona las finanzas nacionales (Aghón, 1993: 26-27).

La descentralización política también se basa en el teorema de “votar con los pies” de Tiebout. El teorema habla sobre la movilidad espacial del ciudadano en relación con la satisfacción de sus necesidades y con la efectividad del gobierno para atender éstas. El ciudadano se mueve hacia la jurisdicción territorial donde el gobierno atienda mejor sus necesidades, en vez de votar por cambiar un gobierno. Empero, el teorema tiene ciertas limitaciones. Los ciudadanos no son perfectamente móviles y existen preferencias diferenciadas entre los individuos, lo que implicaría una cantidad demasiado elevada de localidades/ciudades. El teorema de Tiebout puede aplicar más para las empresas mercantiles, ellas tienen los pies, tienen la capacidad de movilidad y de escoger el territorio donde el gobierno sea más eficiente para sus intereses. El teorema de “votar con los pies” se transforma en “votar con la cartera” (Otero, 2010: 25).

A pesar de los efectos negativos que pudieran acarrear tanto las transferencias de recursos hacia gobiernos subnacionales como la descentralización política, son mayores los beneficios que se pudieran obtener cuando ambas acciones se implementan de manera articulada y ordenada.

EFECTO MATA MOSCAS Y EFECTO VALOR DE ORIGEN

El efecto mata moscas consiste en la situación que se presenta cuando las transferencias intergubernamentales tienen un efecto sobre el presupuesto de los gobiernos subnacionales: el dinero se “pega allí donde se posa”, es decir, el gasto del gobierno local es superior cuando no se cubre con ingresos propios. Esto puede deberse a varias razones (Stiglitz, 1988: 737-738):

- Los ciudadanos no perciben el verdadero valor de los bienes cuando las transferencias no son equivalentes.
- Si los gobiernos reciben recursos adicionales, los ciudadanos no se enteran inmediatamente y/o no tienen los medios necesarios para obligar al gobierno a que les regrese parte de sus impuestos.

- El gobierno federal puede amenazar con retirar las transferencias si considera que se utilizarán para sustituir fondos propios

López (2004: 30) tomando como fundamento teórico el efecto mata moscas construyó el efecto valor de origen, el cual señala que los gobiernos subnacionales realizan un gasto eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales.

LAS FINANZAS EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN

FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

El término de hacienda proviene del latín *facienda*, que está referido al cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene (ITESM, 1991).⁶ Cabanellas (1997), en el mismo sentido, define a la hacienda pública como los activos y pasivos del gobierno, como su haber y como su debe (deudas).⁷ La hacienda municipal -por tanto- se refiere al conjunto de recursos patrimoniales y económicos con que cuenta el gobierno local para realizar sus funciones (INAFED, s/a: 59). Los recursos, para el caso de los municipios de Michoacán, corresponden a:

1. Los bienes muebles e inmuebles detallados en la Ley Orgánica Municipal.
2. Los ingresos que señalan la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales y las leyes de coordinación fiscal federal y estatal. Se trata en conjunto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones en ingresos federales, aportaciones federales y estatales, transferencias federales y estatales por convenio, apoyos extraordinarios, y financiamientos. Los municipios tienen ingresos además por disponibilidades iniciales (dinero que no fue gastado el año anterior) (véase cuadro 1).

6. Citado por (Otero, 2010: 25).

7. Citado por (Otero, 2010: 25).

CUADRO 1. FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

| | |
|--|---|
| 1. Ingresos propios ⁹ | -Impuestos a los ingresos, al patrimonio y accesorios. |
| | -Cuotas y aportaciones de seguridad social. |
| | -Derechos. Pagos uso, goce aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, por prestación de servicios, y otros. |
| | -Productos. Pagos recibidos por la enajenación o arrendamiento de bienes patrimoniales, rendimientos de capital, venta de formas valoradas. |
| | -Aprovechamientos. Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones. |
| | -Contribución de mejoras. Cobros por beneficios derivados de la obra pública. |
| | -Disponibilidad inicial. |
| 2.Participaciones federales | -Fondo General Participable. |
| | -Fondo de Fomento Municipal. |
| | -Del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). |
| | -IEPS sobre la venta final de gasolinas y diésel. |
| | -Fondo de Fiscalización. |
| | -Fondo de Compensación, derivado del IEPS a la venta final de gasolinas y diésel. |
| | -Impuesto Sobre Autos Nuevos (ISAN.) |
| | -Fondo de compensación por incremento en la exención del ISAN. |
| | -Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV). |
| -Impuestos sobre rifas, loterías, concursos o sorteos. | |
| 3. Aportaciones federales y estatales | -Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). |
| | -Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). |
| | -Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales. |
| 4. Otros | -Transferencias federales y estatales por convenio. |
| | -Apoyos extraordinarios. |
| | -Ingresos extraordinarios (financiamiento). |

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipales y leyes de coordinación fiscal federal y estatal.

8. En la Ley de Ingresos Municipal se fijan las cuotas, tasas y tarifas para cada fuente de ingresos propios.

Las participaciones federales (Ramo 28) se caracterizan por ser de uso no condicionado, los municipios las pueden usar para los fines que consideren convenientes, de acuerdo con la normatividad establecida y el plan de desarrollo correspondiente. Las participaciones federales van primero de la federación hacia los estados, luego cada estado debe transferir al menos el 20% del total recibido hacia sus municipios, con los criterios que el mismo gobierno defina.

La cuantía que reciben los municipios por participaciones depende de varios fondos (véase cuadro 1), pero está determinada principalmente por la cantidad de recursos que reciba la entidad federativa por el Ramo 28. El monto de las participaciones que reciben los estados en México depende de:

- Transferencias recibidas hasta 2007. Hasta ese año, las fórmulas no incluían criterios de eficiencia. El 45.17% se recibía con base en el número de habitantes, otro porcentaje igual se recibía según la eficiencia en la recaudación, y el resto de manera inversa a los dos anteriores.
- A partir de 2008 y derivado de la reforma de 2007, cada estado recibiría al menos lo mismo que en 2007, y de haber recursos adicionales, éstos se transferirían considerando las siguientes expresiones establecidas en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal:

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

Donde $P_{i,t}$ corresponde al monto total de participaciones; $P_{i,07}$ a las participaciones que recibían las entidades federativas hasta 2007; $\Delta FGP_{07,t}$ es el monto adicional que se asigne a partir de 2008, el cual se distribuirá con base en tres criterios:

1. C1 (60%) se asigna con base en el esfuerzo para incrementar el PIB en el año anterior, respecto al esfuerzo que hicieron todos los estados (se considera el esfuerzo relativo).
2. C2 (30%) se determina con base en el esfuerzo para incrementar la recaudación local de impuestos y derechos, utilizando un prome-

dio móvil de los últimos tres años. Este esfuerzo es también relativo, comparado con lo hecho por las demás entidades federativas.

3. C3 (10%) se calcula con base en la participación de la entidad en el total recaudado por las entidades federativas por los conceptos de impuestos y derechos.

En Michoacán, la manera concreta de transferir los recursos a los municipios se establece en la Ley Estatal de Coordinación Fiscal para cada año. El gobierno del estado reparte el 20% de las participaciones recibidas. En el caso de 2015 se consideran 3 fondos, el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diésel y el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales:

- El Fondo Participable (FP) se integra con tres cantidades:
 1. 20% de lo que corresponda a la entidad en los siguientes fondos e impuestos:
 - Fondo General de Participaciones (FGP).
 - Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR).
 - Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
 - Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
 - Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITUV).
 - Fondo de Compensación por Incremento en la Exención del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FCISAN).
 2. 100% del Fondo de Fomento Municipal (FFM).
 3. 80% de los ingresos que perciba la entidad del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos (ILRSC).

La fórmula que integra las tres cantidades es:

$$FP = ((FGP + FFR + IEPS + ISAN + ITUV + FCISAN) * 0.2) + FFM + (ILRSC * 0.8)$$

Del total a repartir por el FP -exceptuando el FFM-, El 45% se distribuye según el número de habitantes de cada municipio; otro 45% con base en el coeficiente de desarrollo relativo municipal; el 10% restante se distribuye de manera inversa al número de habitantes.

- El Fondo de Gasolinas y Diésel (FGIIP) se integra por el 20% de lo que corresponde al estado en función de la recaudación del Impuesto a la Venta de Gasolinas y Diésel (IVGD), efectuado en el territorio de la entidad, y el 20% de lo que corresponde al estado del Fondo de Compensación (FC), derivado del Impuesto a la Venta de Gasolinas y Diésel. La fórmula sería:

$$FGIIP=(IVGD+FC)*0.20$$

El 70% de la cantidad generada se asigna según la proporción de habitantes del municipio respecto al total del estado, el 30% restante -el que corresponde al IVGD- se distribuye en partes iguales a cada municipio, y el 30% del FC se distribuye a los municipios que estén por debajo de la media estatal según criterio de pobreza extrema.

- El Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales -por su parte- se compone del 5% de lo que le corresponda a la entidad en el Fondo General de Participaciones. Se distribuye en función de la recaudación del impuesto predial por municipio en los dos últimos ejercicios.

Las aportaciones federales (Ramo 33), por su parte, son recursos que ya tienen un fin predeterminado (recursos condicionados). Se ejercen en municipios a través de diversos fondos establecidos (véase cuadro 1). El FISM corresponde al 2.197% de la recaudación federal participable y sigue un criterio compensatorio, mientras que el FORTAMUN se creó para apoyar las finanzas municipales y depende de la proporción de habitantes respecto del total estatal. Dentro de las aportaciones federales, estos dos fondos son los únicos que ejercen directamente los municipios.

GASTOS MUNICIPALES

Los gobiernos locales de Michoacán para administrar su hacienda, primero presentan la propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos Municipales ante el Congreso Local para su revisión y aprobación, el contenido de esta ley es elaborado inicialmente por el Tesorero y examinado por el Ayuntamiento. La vinculación de la Ley de Ingresos Municipales con los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo debe ser clara. Luego, los gobiernos locales elaboran el Presupuesto Municipal de Egresos, para controlar y evaluar su gasto en función del Plan Municipal de Desarrollo. Este presupuesto es construido también por el Tesorero y aprobado por el Ayuntamiento, cuya aplicación es supervisada y fiscalizada por el Congreso Local.⁹ En este documento se analiza la relación entre ingresos y egresos. La Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto Municipal de Egresos corresponden a la actividad presupuestaria del gobierno local.

La función financiera del gobierno municipal se pone en marcha con la operación del presupuesto, que incluyen entre otras actividades la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto, la contabilización de los recursos utilizados y la presentación de la situación financiera ante las autoridades competentes y la ciudadanía en general.

El ejercicio del gasto puede ser por concepto corriente (costos administrativos recurrentes, son gastos que no producen resultados más allá de lo inmediato); de capital (cuando se utiliza para adquirir, mantener y/o mejorar bienes inmuebles o infraestructura física, pretenden incidir positivamente a largo plazo);¹⁰ servicios, transferencias y ayudas, y de deuda (pagar los compromisos financieros) (véase cuadro 2).

El gasto corriente se compone de servicios personales (nómina), materiales y suministros (toda clase de materiales necesarios para la operación ordinaria), y servicios generales (toda clase de servicios requeridos para

9. El Presupuesto Municipal de Egresos se elabora conforme a lo establecido en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

10. La inversión del gobierno municipal reúne varias características: no son bienes destinados al consumo, tienen una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestal, son susceptibles de inclusión en inventario, y son erogaciones previsiblemente no reiterativas.

realizar las actividades ordinarias). No se incluyen los gastos por servicios, transferencias y ayudas debido a que no forman parte de los gastos de operación de los municipios, ni tienen efectos sobre el aparato administrativo de los mismos.

CUADRO 2. RUBROS DEL GASTO MUNICIPAL

| | |
|-------------------------------|--|
| 1. Gasto corriente | Servicios personales. |
| | Materiales y suministros. |
| | Servicios generales. |
| 2. Transferencias y subsidios | Servicios, transferencias y ayudas. |
| 3. Gasto de capital | Bienes muebles, inmuebles e intangibles. |
| | Inversión pública. |
| | Inversiones financieras y otras provisiones. |
| 4. Deuda | Deuda pública. Amortizaciones e intereses. |

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

GASTO CORRIENTE Y EFECTO VALOR ORIGEN EN LAS ZONAS URBANAS DE MICHOACÁN

LOS MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN

Los municipios muy urbanos albergan a más de 150,000 habitantes, conglomerados en localidades mayores de 100,000 residentes. Su densidad de población refleja cifras altas, indicando una ocupación intensiva del territorio municipal. La mayoría de las viviendas particulares goza de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. Ofertan todos los servicios educativos, desde nivel básico hasta posgrado, incluso; sus instalaciones educativas tienen capacidad de cobertura regional y estatal. En estos municipios se encuentran los índices más altos de salud. Reciben migrantes -por lo general- del medio rural, que buscan mejores oportunidades de empleo y otras condiciones de vida para su familia. Los ingresos brutos de sus gobiernos superan los \$547,000,000.00 anuales (Herrera 2011: 105). En el cuadro 3 se registran los municipios muy urbanos de Michoacán.

Los municipios urbanos de Michoacán tienen una población que ondea entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. Su densidad es alta, superando el promedio estatal. La mayoría de las viviendas particulares recibe servicios de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. La cobertura educativa de los niveles básico, medio superior y superior es satisfactoria, rebasan la media estatal. La esperanza de vida también es alta, mayor que en los municipios rurales y semiurbanos. El grueso de la PEO labora en ramas del sector terciario (comercio), otra parte menor en la pequeña/mediana industria, y otra parte -todavía más reducida- en actividades agropecuarias. Sus egresos brutos anuales están entre los \$50 y \$530 millones de pesos anuales (Herrera, 2011: 105) (véase cuadro 3).

CUADRO 3. MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN

| Municipios urbanos | | Municipios muy urbanos | |
|--------------------|-------------|------------------------|----------|
| -Apatzingán | -Múgica | -Zitácuaro | -Morelia |
| -Hidalgo | -Pátzcuaro | -Jiquilpan | -Uruapan |
| -Jacona | -Paracho | -Los Reyes | -Zamora |
| -La Piedad | -Puruándiro | -Tacámbaro | |
| -Lázaro Cárdenas | -Sahuayo | -Yurécuaro | |
| -Maravatío | -Zacapu | | |

Fuente: Herrera (2011: 105).

COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN, 2000 - 2012¹¹

Municipios muy urbanos

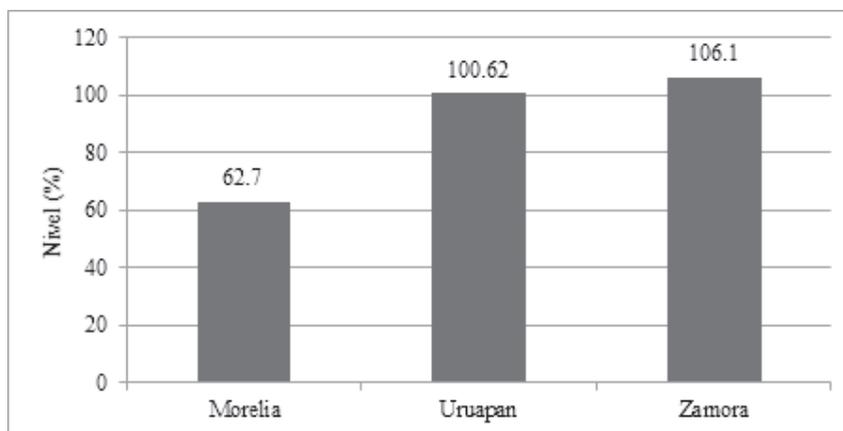
En Morelia, los ingresos propios con respecto a los ingresos totales abarcaron el 30.53% (promedio anual de los años analizados), las participaciones federales, por su parte, correspondieron al 21.87% (también promedio anual). Los Ingresos de Libre Aplicación (ILA) que tuvo Morelia fueron

11. Los datos para el diagnóstico de los egresos se obtuvieron del sistema de información en materia de finanzas públicas municipales del INAFED (s/a1), el cual se alimenta directamente de las estadísticas del INEGI. Los rubros de ingresos y egresos se pasaron a pesos constantes.

entonces del 52.40% (ingresos propios más participaciones federales). El 62.70% de estos ingresos se emplearon para pagar el gasto corriente (véase gráfica 1). El resto de los ILA se orientaron para subsidios y ayudas sociales, no para inversión pública.

El gasto corriente con respecto a los egresos totales en Morelia fue de 33.03%, valor que supera al porcentaje de los ingresos propios en relación con los ingresos totales (véase gráfica 2). Los ingresos propios para Uruapan -atendiendo a los ingresos totales- fueron del 25.30%, las participaciones federales comprendieron el 25.97%.

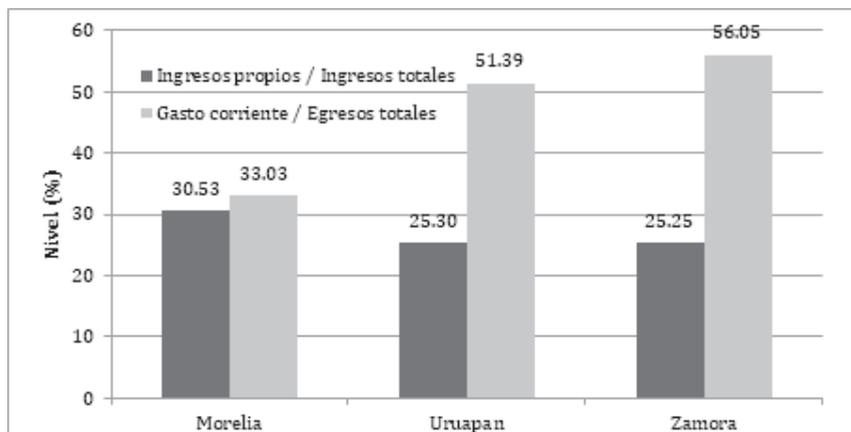
GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE INGRESOS DE LIBRE APLICACIÓN (ILA) DESTINADOS A CUBRIR GASTO CORRIENTE. MUNICIPIOS MUY URBANOS, MICHOACÁN, 2000 – 2012



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

Los ILA, por consiguiente, correspondieron al 51.28%. De estos ingresos, el 100% se utilizó para cubrir el gasto corriente, incluso, no alcanzó para solventarlo, se tuvo que jalar recursos de otras partidas (véase gráfica 1). El gasto corriente con base a los egresos totales fue de 51.39%, resultado que supera en más del 100% la posición de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2. COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPORCIONES INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES Y GASTO CORRIENTE/EGRESOS TOTALES. MUNICIPIOS MUY URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



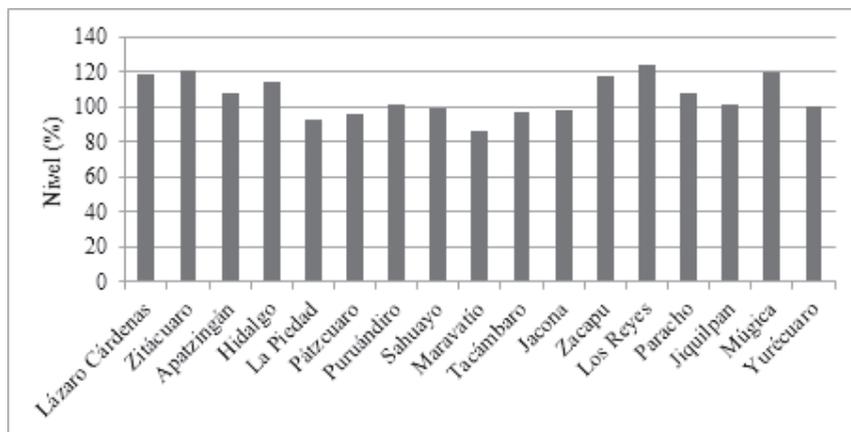
Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

En Zamora la situación financiera no discrepó mucho de la situación que tuvo Uruapan. Los ingresos propios -desde la posición de los ingresos totales- fueron de 25.25%, las participaciones federales llegaron al 27.75%. Los ILA, por ende, fueron de 53.00%. De estos ingresos, todos se usaron para liquidar el gasto corriente, además, se tuvo que usar 6.10% de otros ingresos para completarlo (véase gráfica 1). El gasto corriente -tomando como base los egresos totales- fue de 56.05%. Este porcentaje supera en más de 100% la relación ingresos propios con ingresos totales (véase gráfica 2).

Municipios urbanos

El 65% de los municipios urbanos con ingresos propios -tomando como soporte los ingresos totales- tuvieron valores menores o iguales a 20% y mayores a 10%. En este rango se encuentra la media estatal. Paracho y Múgica obtuvieron menos del 10%. En cambio, La Piedad, Jiquilpan y Sahuayo tuvieron ingresos propios entre 27 y 29%.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE DE INGRESOS DE LIBRE APLICACIÓN (ILA) DESTINADOS A CUBRIR GASTO CORRIENTE. MUNICIPIOS URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



Fuente: Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

El 59% de los municipios urbanos recibieron participaciones federales que abarcaron más del 30 y menos del 37%. El municipio de Jacona -con respecto a sus ingresos totales- recibió 46.07% de participaciones. Con menos de 30% están Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro y Puruándiro.

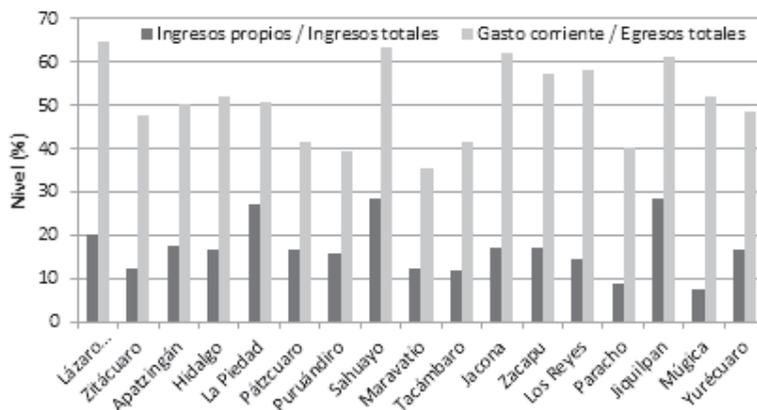
El 53% del total de los municipios considerados como urbanos tuvieron -por tanto- entre 40 y 50% de ILA, el 12% entre 50 y 60%, el 18% con valor aproximado de 39%. Los municipios de Sahuayo, Jacona y Jiquilpan tienen recursos para libre destino de entre 60 y 65%. De los ILA, el 65% de los municipios los usaron en su totalidad para cubrir el gasto corriente, todos estos, obtuvieron recursos de otros rubros para liquidarlo.

La Piedad, Pátzcuaro, Sahuayo, Tacámbaro y Jacona emplearon por arriba del 90% (y menos del 100%) de sus ILA para salvar el gasto corriente. Maravatío utilizó el 86% (véase gráfica 3). Los municipios que no utilizaron todos sus ILA para gasto corriente los orientaron para subsidios y ayudas sociales, no para inversión pública. La relación gasto corriente/egresos totales presentó porcentajes que superan considerablemente la relación ingresos propios/ingresos totales en todos los casos (véase gráfica 4).

De lo anterior resultan cuatro patrones en el comportamiento de los egresos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán:

1. La relación del gasto corriente con respecto a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales. La diferencia tiende a acentuarse, revelando la pereza gubernamental en recaudación.
2. Prácticamente la totalidad de los ILA son destinados para cubrir gasto corriente. Cuando queda alguna cantidad de esos ingresos, situación que es poco frecuente, se destina hacia subsidios y ayudas sociales.
3. Con ILA no se atiende inversión pública.
4. Dependencia considerable de los gobiernos locales de las participaciones federales y aportaciones federales-estatales (Ramo 28 y 33, respectivamente).

GRÁFICA 4. COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPORCIONES INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES Y GASTO CORRIENTE/EGRESOS TOTALES. MUNICIPIOS URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

CÁLCULO DEL EFECTO VALOR DE ORIGEN

Para el cálculo del efecto valor origen se requiere medir la sensibilidad que el gasto corriente tiene con respecto a los ingresos propios y a las participaciones federales. Es conveniente subrayar que el gasto corriente se solventa en la mayoría de los casos con ingresos propios y participaciones federales, no se puede liquidar con otros recursos, pues ya están condicionados (aportaciones federales y estatales)¹². López (2004: 30) sugiere estimar dicha sensibilidad con el método de elasticidades. Se trata de determinar la elasticidad (η) con base en un punto fijo. Para el caso del gasto corriente (gc) con respecto a los ingresos propios (ip) la fórmula se expresa como:

$$\eta_{gc/ip} = \frac{d \text{ Gasto corriente}}{d \text{ Ingresos propios}} * \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gasto corriente}}$$

Sobre el gasto corriente atendiendo las participaciones federales (p) queda como:

$$\eta_{gc/p} = \frac{d \text{ Gasto corriente}}{d \text{ Participaciones}} * \frac{\text{Participaciones}}{\text{Gasto corriente}}$$

López (2004: 31) para calcular el efecto valor de origen del gasto corriente (VO gc) vincula las elasticidades:

$$VO_{gc} = \frac{\eta_{gc/p}}{\eta_{gc/ip}}$$

Si el resultado está por arriba de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es cubierto vía participaciones federales. Los aumentos en gasto corriente son considerados movimientos negativos, los cuales -hasta cierto punto- representan ineficiencia. Si el resultado está por debajo de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es pagado vía ingresos propios. Las disminuciones o, cuando menos, la estabilidad, en gasto corriente, se interpretan -por lo general- como movimientos positivos, que -hasta cierto punto- reflejan eficiencia.¹³

12. En teoría, tampoco es posible usar recursos vía endeudamiento para este fin, por las disposiciones legales al respecto.

13. En el cálculo del VO gc se usaron datos promedios. Con el objetivo de no sesgar los resultados, no se consideró el dato más bajo y más alto de cada municipio al obtener los promedios. En los municipios había un año -por lo regular- que tenía cifras extraordinarias (exageradamente elevadas).

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

Municipios muy urbanos

En Morelia, para el periodo 2000 - 2012, el gasto corriente presentó mayores variaciones cuando se pagó con participaciones federales, el valor de origen (VO) fue de 2.1406. Este resultado señala -hasta cierto punto- que el gobierno local operó con ineficiencia (véase cuadro 4). El resultado del VO de Uruapan es mayor que el de Morelia, fue de 2.2545 (véase cuadro 4). Zamora tuvo un valor aún más alto, reflejando más elasticidad en gasto corriente cuando se emplearon participaciones federales (VO = 2.7376).

CUADRO 4. VO GC PARA MUNICIPIOS MUY URBANOS

| Municipio | VO gc |
|-----------|--------|
| Morelia | 2.1406 |
| Uruapan | 2.2545 |
| Zamora | 2.7376 |

Fuente: elaboración propia.

En estos tres municipios hubo menos cambios en el gasto corriente en función de los ingresos propios, pero la magnitud cubierta con esta fuente fue baja, pagaron gran parte del gasto corriente con participaciones federales, las variaciones, por ende, fueron constantes.

Municipios urbanos

En Los Reyes, Paracho, Jiquilpan y Múgica, para el periodo 2000-2012, el gasto corriente tuvo más variaciones cuando se liquidó con participaciones federales (véase cuadro 5). Esta misma situación, pero menos acentuada, aparece en los municipios de Zitácuaro, Apatzingán, Maravatío, Tacámbaro, Jacona y Zacapu. De igual manera, pero todavía en menor grado que los casos pasados, se hallan Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro, Puruándiro, Sahuayo y Yurécuaro. La excepción la representa Lázaro Cárdenas, cuyo gasto fue poco elástico al crecimiento de las participaciones federales (véase cuadro 5).

CUADRO 5. VO GC PARA MUNICIPIOS URBANOS

| Municipio | VO gc | Municipio | VO gc |
|-----------------|--------|-----------|--------|
| Lázaro Cárdenas | 0.9268 | Tacámbaro | 2.2796 |
| Zitácuaro | 2.1289 | Jacona | 2.0364 |
| Apatzingán | 2.0147 | Zacapu | 2.5579 |
| Hidalgo | 1.5789 | Los Reyes | 3.1777 |
| La Piedad | 1.6106 | Paracho | 3.8529 |
| Pátzcuaro | 1.1245 | Jiquilpan | 3.9180 |
| Puruándiro | 1.3284 | Múgica | 3.3542 |
| Sahuayo | 1.8554 | Yurécuaro | 1.8012 |
| Maravatío | 2.5153 | | |

Fuente: elaboración propia.

En casi la totalidad de los municipios urbanos de Michoacán hubo más grado de sensibilidad en el gasto corriente cuando éste se pagó con participaciones federales, este nivel de variaciones refleja -hasta cierto punto- ineficiencia en la operación del gobierno local porque se aumentan los costos.

El primer objetivo -para los municipios urbanos y muy urbanos de la entidad- está en aumentar los ingresos propios. Las acciones enfocadas a mejorar las prácticas financieras locales no precisamente deben ser iguales o similares. Lo que funcione en un municipio quizá no funcione en los otros. Lo decisivo no está en quitar la etiqueta a las aportaciones federales y estatales; de hacerse, se corre el riesgo de aumentar el gasto corriente y, quizá, subsidios y ayudas sociales. El segundo objetivo está en liquidar el gasto corriente con ingresos propios. La evidencia empírica muestra que hay menores variaciones en el gasto corriente cuando se cubre con recursos procedentes de la recaudación local. La asignación de recursos por parte de los gobiernos municipales, incluso, debería hacerse en mayor proporción con ingresos propios; esto, obviamente, no excluye la obtención de recursos mediante las transferencias federales.

No necesariamente los ingresos propios se aumentan con nuevos impuestos locales. En el caso de los municipios de Michoacán, los impuestos exis-

tentes se han cobrado con ineficiencia. La reglamentación de las formas de cobro y la institucionalización de incentivos para pagar los diversos impuestos pueden incrementar los ingresos propios. Se recurre a la reglamentación para evitar que los cambios de gobierno alteren las reglas del juego financiero; en efecto, puede haber cambios, pero esto implicaría -cuando menos- debates en el Ayuntamiento. Se adopta parte de la propuesta de López (2004: 44-45): reglamentar el porcentaje que debe cubrirse de gasto corriente con ingresos propios. El tránsito hacia el porcentaje estipulado debe hacerse en forma gradual y necesita de funcionarios con alta capacitación técnica. Las transferencias federales no pueden continuar financiando los irresponsables incrementos de plantillas burocráticas. La función más importante que debe cumplir el gobierno local está en la dotación-prestación de servicios públicos, en ampliar la infraestructura, en el equipamiento urbano, más no en otorgar espacios laborales en sus unidades de operación. Esta posible reglamentación no se contrapone con la normatividad estatal y federal.

CONCLUSIONES

Los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán presentan:

- La relación del gasto corriente con base a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales, con excepción de Morelia, pues presenta una diferencia entre ambas razones financieras de tres puntos porcentuales.
- El 100% de los ingresos propios de estos municipios son destinados para solventar los rubros del gasto corriente.
- Casi la totalidad de las participaciones federales son usadas para cubrir el gasto corriente, en los casos donde sobran pequeños montos se orientan para ayudas sociales y subsidios.
- Las inversiones públicas -de cualquier tipo- no son hechas con ingresos propios y participaciones federales.

- Dependencia considerable de las transferencias federales-estatales.
- El gasto corriente tiene alta elasticidad cuando se paga con participaciones federales.
- El gasto corriente tiene menos elasticidad cuando se liquida con ingresos propios.

Estos resultados señalan -hasta cierto punto- que los gobiernos locales de las zonas urbanas de Michoacán operan con ineficiencia. Los objetivos para mejorar su situación financiera están en aumentar los ingresos propios, no quitar los condicionamientos a los recursos del Ramo 33 y en liquidar el gasto corriente con ingresos propios. Para este último objetivo, se puede reglamentar el porcentaje que debe cubrirse de gasto corriente con ingresos propios. Las mejoras inmediatas en la operación del gasto público se hallan al interior de los mismos gobiernos locales. Comenzar por aquí abre la puerta para analizar -de manera más profunda- los problemas relacionados con el diseño y la práctica federalista, con la distribución de las transferencias federales y con la descentralización política.

REFERENCIAS

Acosta, Pablo y Andrés Loza (2001), *Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto "flypaper"*, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata y Universidad Austral.

Aghón, Daniel (1993), *Descentralización fiscal: Marco conceptual*, Serie Política Fiscal 44, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.

Cabanellas, Guillermo (1997), *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 4, Buenos Aires: Heliastra.

Herrera, Hugo (2011), *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

INAFED (s/a), *Información básica sobre administración y gobierno municipal*, México: Secretaría de Gobernación.

---(s/a1), *Sistema de información en finanzas públicas municipales*. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

ITESM (1991), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XIII, Buenos Aires: Editorial Driskill.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo (2008), última reforma: 30 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/1986/1/\(485071857\)%20Ley%20de%20Coordinacion%20Fiscal.pdf](http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/1986/1/(485071857)%20Ley%20de%20Coordinacion%20Fiscal.pdf)

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_HACIENDA_MUNICIPAL_DEL_ESTADO__25_DE_DICIEMBRE_DE_2014.pdf

Ley de Ingresos Municipales del Estado de Michoacán de Ocampo (2013). Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_ingresos_para_los_municipios.pdf

Ley Nacional de Coordinación Fiscal (1978), última reforma: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo (2003), última reforma: 21 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/michoacan/ley-de-presupuesto-contabilidad-y-gasto-publico-del-estado-de-michoacan-de-ocampo.pdf>
- López, Mauricio (2004), *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo 147, México: CIDE, A.C.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984), *Public finance in theory and practice*, Nueva York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard (1969), *Teoría de la hacienda pública*, Madrid: Editorial Aguilar.
- Otero, Raúl (2010), *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*, México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Stiglitz, Joseph (1988). *La economía del sector público*, Segunda edición, Barcelona: Antoni Bosch.
- Watts, Ronald (1999). *Sistemas Federales comparados*, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Yáñez, José. (1991), *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)*, Santiago de Chile: Comisión de Estudio sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos.

COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL CRÉDITO HIPOTECARIO DE LA BANCA COMERCIAL. UNA INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

*José Manuel González Pérez
Rosalía López Paniagua
Dante Ariel Ayala Ortiz*

INTRODUCCIÓN

Actualmente, las empresas líderes a nivel mundial están dominando los segmentos de valor por dinero tanto en su mercado local como en el extranjero, no sólo porque obtienen ventajas competitivas con bajos costos en sus procesos de producción y operación, sino porque además están desarrollando sofisticadas capacidades de innovación de costos (Williamson y Zeng, 2009). Adicionalmente a la baja en los costos de producción, se están agregando los de carácter institucional, que dan certidumbre a las transacciones a un menor costo los cuales frecuentemente son generados por conseguir información, negociación, vigilancia y diseño de los contratos, derechos de propiedad, entre otros (Ayala, 1999).

El concepto de costos de transacción hace referencia a los diversos aspectos que involucra la operación de una transacción mercantil, y fue evocado por primera vez por el economista británico y Premio Nobel de Economía 1991 Ronald Coase en su artículo, ya clásico, *The Nature of The Firm* (1937), y luego en el multicitado *The Problem of Social Cost* (1960), textos en los que identifica a aquellos aspectos a tener en cuenta por las empresas, mediante el establecimiento de una estructura de control de las respectivas obligaciones de las partes involucradas en un contrato. Además, reconoce que el coste obstaculiza las transacciones por lo que propone la cooperación entre las empresas para limitar eficazmente sus costos.

Los costos de transacción, son relevantes ya que constituyen la columna vertebral de la nueva economía institucional. Por lo que siguiendo a John R. Commons, destacado miembro de la escuela institucionalista norteamer-

ricana, estos se convierten en el instrumento esencial para estudiar las instituciones económicas (mercado, empresa, “clan”, relación de empleo, etc.), concebidos como redes de contratos individuales que buscan maximizar el propio interés, y que responden a una lógica de eficientización, más que a determinantes tecnológicos, como se planteaba en el modelo económico tradicional (Arámbula y Gómez-Álvarez, 1993: 315-316).

Según Ross (2010) los costos de transacción pueden ser considerables y en ocasiones pasmosos. Por lo que es necesario que antes de realizar cualquier tipo de operaciones comerciales y mercantiles, se analicen los costos de transacción en que se puede incurrir, ya que en algunos casos estos son onerosos y pueden hacer poco o no atractiva la transacción.

Por la relevancia que tienen los costos de transacción en las operaciones financieras, los intermediarios financieros se han especializado en este rubro, al grado que han logrado reducirlos de manera sustancial, lo que les ha permitido aprovechar y realizar economías financieras de escala (Mishkin, 2008). Situación contraria en el caso de los costos de transacción en que incurren las pequeñas empresas y las personas físicas que realizan operaciones financieras de bajo volumen.

Concretamente en el caso de las operaciones crediticias que involucran préstamos hipotecarios de bajo monto, que se otorgan a los sectores sociales de más bajos ingresos, los costos de transacción son elevados, con respecto al monto del financiamiento recibido por el acreditado. Sin embargo, también se elevan para el intermediario financiero, lo que no solo desalienta a los usuarios de crédito a solicitar financiamiento, sino también a las instituciones financieras a otorgar créditos para vivienda a estos sectores con menores ingresos. Por tal razón, la mayoría de los créditos hipotecarios, se dirigen a los grupos sociales con mayor capacidad adquisitiva (González, 2005).

En el marco de este planteamiento, el objetivo de este trabajo es valorar, a partir de tres escenarios, los costos de transacción, en que incurre un solicitante de crédito hipotecario ante la banca comercial, de montos medios y bajos. Y estimar de manera comparada a partir de cuatro instituciones bancarias la erogación económica que representan los costos de transac-

ción para quienes son beneficiarios de un crédito hipotecario en la ciudad de Morelia, Michoacán, México.

La investigación se desarrolló en dos fases. En la primera, de carácter documental, se utilizó una base con datos hipotéticos, que se obtuvieron a partir de correr el simulador de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) (2015). La segunda fase consistió en el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa mediante la realización de entrevistas a agentes clave, expertos en la gestión de créditos hipotecarios.

ESTADO ACTUAL DEL CRÉDITO HIPOTECARIO EN MÉXICO

Los Estados Unidos, presentaron un ascenso importante en su economía desde los años 80 hasta la gran crisis económica que se manifestó en el año 2008. Esta crisis fue provocada por múltiples causas, sin embargo, una de las que contribuyó con más fuerza fue la gestión y operación de las instituciones financieras, destacadamente las hipotecas (Ferguson, 2009). Por lo que la política de financiamiento del crédito hipotecario, ha impactado de manera macroeconómica en todos los países del mundo, ya que a mediados de los años ochenta, muchos experimentaron un incremento sostenido en su economía, registrando mayores financiamientos hipotecarios y por ende aumento en el precio de los bienes raíces, lo que llevó a la reactivación de la economía. Sin embargo, en algunas naciones al finalizar la década, los precios de las casas y terrenos empezaron a bajar, minando gran parte del incremento anterior. En México, los bienes raíces también contribuyeron, tanto al desarrollo económico, como a la gestación y desenlace de la crisis financiera del año de 1994 (Guerra, 1997).

En México la política de financiamiento para créditos hipotecarios, contribuyó a que se incrementara el número de viviendas nuevas de tipo medio, las que durante el periodo 1971 - 1992 fueron de 239,635 viviendas, del año 1977 al 1982 se incrementaron a 565,971. En el lapso de 1983 a 1988 se registró el más alto crecimiento en vivienda media nueva, ya que llegó a 1,082,028, cantidad que se contrajo en el periodo 1989 - 1992 pues

retrocedió a tan sólo 682,382 viviendas, caída que refleja la creciente participación de la intermediación financiera en el crédito hipotecario de vivienda media (Connolly, s.f.).

No obstante, el financiamiento para la vivienda de interés social ha presentado grandes rezagos, ya que, en el año 2011, existían alrededor de 7,1 millones de hogares que no eran dueños de su vivienda, por no tener capacidad de pago y afiliación a la seguridad social (Sánchez, 2012).

Además, fueron pocos los derechohabientes a la seguridad social que ganando menos de cuatro salarios mínimos recibieron el beneficio con financiamiento público o privado; por ejemplo, en el año 2005, casi el 90% de todos los créditos que se otorgaron fueron entregados a quienes tenían ingresos de más de cuatro salarios mínimos (Chertorivski, 2006).

Por otra parte, se ha observado que el Infonavit, como la institución oficial más importante en México en materia de financiamiento para vivienda, ha ido perdiendo capacidad en cuanto al número y montos de créditos hipotecarios, ya que mientras en el año 2000, participó con el 73% del total de la cartera hipotecaria, equivalente a 336,271 créditos, para el 2004 únicamente alcanzó el 43%, cuando la cartera hipotecaria total ascendió a 535,000 financiamientos (Pérez, 2006).

Sin embargo, a pesar de los avances registrados en materia de crédito hipotecario en México, la carencia de vivienda familiar fue y sigue siendo alta, considerando que, en el año 2009, se estimó un déficit de vivienda del 34% a nivel nacional, y que el 46% de la población pobre carecía de vivienda (Bouillon et al., 2012).

Durante el periodo 2000 - 2010, la Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. y la Sociedad Hipotecaria Federal (2014) consideraron que el porcentaje de viviendas en hacinamiento pasó de 8.0 a 7.6 millones; el promedio de ocupantes por dormitorio se redujo de 2.6 a 2.0 y la población en condiciones de hacinamiento, disminuyó de 43.2 millones en el 2000, a 39.1 millones en 2010; no obstante este avance, las necesidades de vivienda siguen siendo un problema nacional no re-

suelto. Así, el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, A.C. (2011), estimó que del año 2010 al 2020, se tendría una necesidad anual de 775,000 viviendas adicionales, y que del año 2020 al 2030 será de 550,000 viviendas.

El déficit habitacional y la demanda insatisfecha, tienen sus orígenes en diversos factores, entre ellos está la política financiera de crédito oficial y privado, cuya normatividad presenta algunas condiciones operativas básicas para que las instituciones financieras minimicen sus riesgos crediticios, pero también representan un obstáculo para la mayoría de los demandantes de vivienda, que son familias con baja capacidad de pago, lo que les impide cubrir las altas tasas de interés, los abonos de capital e incluso, en muchos de los casos, los costos de transacción.

Por otra parte, se observa que el mayor porcentaje de financiamiento otorgado en los últimos años fue hecho por las instituciones financieras privadas y no por las oficiales, además de que la dispersión de los financiamientos en mayor porcentaje se realizó entre personas que tienen un ingreso superior a 4 salarios mínimos.

Ya que el crédito hipotecario de la banca comercial es el tipo de financiamiento más importante en México, por el número y montos que se otorgan, es relevante el tema de los costos de transacción asociados, pues éstos son un factor clave desde el punto de vista financiero que debe ser analizado antes de realizar cualquier transacción de carácter mercantil tanto por el acreditado, como por la institución acreditante.

COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA BANCA COMERCIAL PARA UN CRÉDITO HIPOTECARIO; MORELIA, MICHOACÁN.

Los intermediarios financieros aprovechan las economías de escala y de alcance, utilizando su experiencia financiera, y hacen valer su condición de entidad financiera formal, para reducir los costos de transacción que el público usuario de los servicios financieros enfrenta; así un aumento en la eficiencia, es decir, en la reducción de costos de transacción en una entidad

financiera, se traduce en promoción al crecimiento económico para una entidad (Universidad Autónoma del Estado de México, 2012).

Así, para poder ejecutar los costos transaccionales, las instituciones lo hacen de manera planificada y organizadamente, aprovechando operaciones de gran escala y masificadas. Mientras que los usuarios de los intermediarios financieros, lo hace a título personal y de manera aislada, por lo que no logran esos alcances y beneficios, por el contrario, en algunas transacciones se ven afectados en su economía debido a los altos costos de transacción que les generan esas operaciones.

En este trabajo se cuantifican en pesos los costos de transacción, en que incurren los usuarios de un financiamiento de crédito hipotecario, el trabajo se realizó con datos hipotéticos disponibles en el simulador de la CONDUSEF (2015), y se cruzó con la información obtenida en campo, con expertos privados que se especializan en la colocación de financiamiento de crédito hipotecario.

Las cuatro instituciones bancarias estudiadas, aun cuando están perfectamente identificadas sus nombres fueron cambiados por el de banco 1, 2, 3, y 4, sobre todo si se considera que los resultados de los cálculos cambian, incluso dentro del mismo banco, aun cuando se opera el mismo tipo de crédito, pero con diferente producto financiero, por lo que con mayor razón existen diferencias de un banco a otro y de una plaza a otra, tratándose sobre todo de los costos de transacción tema del presente trabajo.

Debido a estas variaciones, en el estudio se tomaron como referencia productos bancarios equivalentes en los cuatro bancos, y el mismo monto tanto del valor de las viviendas, como de crédito, de la aportación del acreditado y referidos a la misma plaza (la ciudad de Morelia, Michoacán).

Para los cuatro bancos se tomaron dos escenarios, uno con un financiamiento de \$1,008,000 pesos y otro por \$504,000 pesos. Adicionalmente, se realizó un tercer escenario, solo en dos bancos, de los cuatro, considerando un monto de crédito por \$252,000 pesos, ya que, de los cuatro bancos estudiados, solamente dos instituciones otorgan créditos hipotecaros por montos bajos, que es el último escenario.

Es necesario tener en cuenta que, en Michoacán en el año 2010, según CONEVAL (2012), la pobreza alcanzó el 54.8% de la población total estatal, esto es, muy por arriba del porcentaje nacional del 46.5 y ocupó el lugar 10, y respecto a la pobreza extrema que comprendió al 3.9% de la población, porcentaje por debajo del nacional de 11.4%. En tanto que a nivel municipal la situación en Morelia era la siguiente: 38% de la población en situación de pobreza equivalente a 335,153 personas, por lo que la ciudad capital del estado encabeza al total de los 113 municipios que comprenden la entidad. En tanto que en pobreza extrema había 51,635 personas, lo que representó el 5.9%.

Uno de los componentes esenciales que explican la situación de pobreza y pobreza extrema es desde luego el ingreso económico. En este rubro hay que tener en cuenta que en Morelia la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, es decir, que con su ingreso no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria, léase, pobreza extrema, se estima en 10.2%. En tanto que la pobreza moderada se calculó en 44.1%, cifras que adicionadas rebasan la mitad de la población municipal (CONEVAL, 2010).

Aunado al componente de ingresos, en Michoacán se tiene una significativa concentración del ingreso, que en términos del coeficiente de Gini, pasó de 0.484 en el año 2008 a 0.487 en el 2010, lo que significa un aumento de tres milésimas, cuando sería deseable y necesario que disminuyera al paso de los años, a fin de avanzar hacia una mejor distribución de la riqueza y con ello superar el alto grado de rezago social que tiene a Michoacán en el 6.º lugar a nivel nacional (CONEVAL, 2012).

La carencia de vivienda es un componente más de la pobreza y el rezago social, en cuanto a calidad y espacios de la vivienda en Morelia, el 8.6% de la población no tiene acceso a calidad y espacios, y el 18.9% a servicios básicos de la vivienda, que sumados representan el 27.5% de una población total estimada para el 2010 de 729,279 habitantes. Hay que aclarar que esta última cifra no contempla aspectos relativos propiamente a la calidad de la vivienda, (constructivos, espacios y servicios), ni tampoco al entorno comunitario en el que se localiza, que también es un elemento esencial (SEDESOL, 2016).

DEL ANÁLISIS REALIZADO SE ENCONTRARON LOS SIGUIENTES RESULTADOS:

Primer escenario. En los cuatro bancos se consideró que el acreditado adquiriría una vivienda con valor de \$1,120,000 pesos aportando con sus recursos el 10% del valor de la casa, por lo que el monto de financiamiento otorgado por la banca comercial, sería por \$1,008,000 pesos. En este ejercicio se observó que los costos de transacción varían de una institución a otra, resultando que el porcentaje más bajo de los costos se registró en el banco tres con 3.1%, y el más alto porcentaje de costos de transacción fue en el banco uno con 5.1% sobre el monto financiado, tal y como se muestra en la Tabla 1.

TABLA 1. COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA UN CRÉDITO HIPOTECARIO CON LA BANCA COMERCIAL, ESCENARIO 1

| Banco | Comisión por apertura | Costo del avalúo | Gastos notariales estimados | Gastos de investigación | Total costos de transacción | % costos transacción / crédito |
|--------|-----------------------|------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Uno | \$10.080,00 | \$3.897,60 | \$36.400,00 | \$750,00 | \$51.127,60 | 5,1% |
| Dos | \$12.600,00 | \$3.600,00 | \$28.000,00 | \$0,00 | \$44.200,00 | 4,4% |
| Tres | \$0,00 | \$3.080,00 | \$28.000,00 | \$0,00 | \$31.080,00 | 3,1% |
| Cuatro | \$0,00 | \$3.500,00 | \$28.000,00 | \$780,00 | \$32.280,00 | 3,2% |

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo realizado en la ciudad de Morelia, Michoacán, en el año 2015.

Sin embargo, al considerar el valor de la vivienda entre la suma de los costos de transacción más la aportación inicial que hace el acreditado del 10%, y otros gastos solicitados por algunos bancos como los seguros por el primer año, se observó que el porcentaje de desembolso inicial más bajo a cargo del acreditado es del 13.7% correspondientes al banco tres y el porcentaje más alto de aportación inicial fue del 16.4% en el banco cuatro. Estos datos fueron contrastados en campo, apreciando que los datos difieren en monto, porcentaje y banco en cuanto al monto de la aportación que inicialmente debe hacer el acreditado.

Cuando se realiza la comparación con el cálculo del simulador para créditos hipotecarios de la CONDUSEF (2015) se incrementa la aportación inicial del acreditado en todos los bancos, en virtud de que el simulador maneja parámetros medios nacionales y no locales, y el porcentaje de la aportación inicial con relación al valor del inmueble más bajo es de 17.4% en el banco cuatro, y el porcentaje más alto de aportación inicial fue 23.1% en el banco uno.

Segundo escenario. Se estimó que el valor de la vivienda es de \$560,000 pesos y una aportación del solicitante del 10% de su valor, por lo que el crédito hipotecario sería por \$504,000 pesos, en el ejercicio se observó que los costos de transacción más bajos fueron del 3.1% en el banco tres y los más altos de 5.1% en el banco uno. Los resultados son producto de considerar los costos totales de transacción y el monto del crédito, como se observa en la Tabla 2.

TABLA 2. COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA UN CRÉDITO HIPOTECARIO, CON LA BANCA COMERCIAL, ESCENARIO 2

| Banco | Comisión por apertura | Costo del avalúo | Gastos notariales estimados | Gastos de investigación | Total costos de transacción | % costos transacción / crédito |
|--------|-----------------------|------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Uno | \$5.040,00 | \$1.948,80 | \$18.200,00 | \$500,00 | \$25.688,80 | 5,1% |
| Dos | \$6.300,00 | \$2.500,00 | \$14.000,00 | \$0,00 | \$22.800,00 | 4,5% |
| Tres | \$0,00 | \$1.540,00 | \$14.000,00 | \$0,00 | \$15.540,00 | 3,1% |
| Cuatro | \$0,00 | \$2.100,00 | \$14.000,00 | \$780,00 | \$16.880,00 | 3,3% |

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo realizado en la ciudad de Morelia, Michoacán, en el año 2015.

Pero al considerar el total de aportación inicial según el valor de la propiedad, los porcentajes de desembolso inicial a cargo del acreditado más bajos son del 13.7% en el caso del banco tres, y del 16.5% en el caso del banco cuatro. Cuando el cálculo se realiza con el simulador para créditos hipotecarios de la CONDUSEF (2015) el porcentaje de la aportación inicial mínimo por el acreditado fue del 17.6%, en el banco cuatro, y el porcentaje de aportación inicial más alto fue del 23.1% en el banco uno.

Tercer escenario. Este escenario se realizó con datos de solo dos instituciones, el banco tres y el cuatro, ya que el banco uno y el dos, no otorgan créditos por montos bajos, dado que los consideran no atractivos para ellos. Así, se consideró el valor de la vivienda por \$280,000 pesos, aportando el acreditado el 10% del valor del inmueble, con un financiamiento por \$252,000 pesos, observando que los costos de transacción más bajos fueron del 3.3% en el banco tres y los costos más altos son del 3.6% en el banco cuatro, como se observa en la Tabla 3. No obstante, al sumar todas las aportaciones iniciales, sobre el valor de la propiedad, los porcentajes de desembolso inicial más bajos a cargo del acreditado fueron del 13.9% en el banco tres y el más alto fue del 16.8% en el banco cuatro. Cuando el cálculo se realiza con el simulador para créditos hipotecarios de la CONDUSEF, el porcentaje de la aportación inicial a cargo del acreditado con menor porcentaje resultó en el banco cuatro con un 17.9%, y el más alto con el 18.2% en el banco tres.

Con relación al tercer escenario, en el simulador de la CONDUSEF (2015), se observó que el 77% de los bancos que aparecen en este instrumento no ofrecen créditos cuando el monto del financiamiento es sobre \$252,000 pesos, para una vivienda con valor de \$280,000 pesos, y las pocas instituciones que sí otorgan esos montos de créditos, requieren que los solicitantes tengan ingresos mensuales superiores a \$8,000 pesos, lo que imposibilita el financiamiento bancario a personas con menores ingresos.

Por otra parte, se aprecia en los datos empíricos que el porcentaje de los costos de transacción para los usuarios del crédito hipotecario con relación al monto del crédito, se incrementa ligeramente en la medida que es menor el monto de financiamiento, ya que siguiendo el ejemplo de los bancos tres y cuatro involucrados en los tres escenarios, se aprecia que para el primero y segundo escenarios el porcentaje de los costos de transacción fue de 3,1% en el banco tres y de 3,3% en el banco cuatro, mientras que en el tercer escenario en el que el monto de crédito es el más bajo, se incrementaron ligeramente los costos de transacción al 3,3% en el banco tres y al 3,6% en el banco cuatro (ver Tabla 3).

También se aprecia que una de las causas que originan que el simulador de la CONDUSEF (2015) contemple otros costos iniciales, mayores a los

estimados localmente, se debe a que en otras plazas son más caros algunos servicios como los honorarios de los notarios, entre otros.

El rubro denominado costos de transacción analizado en este trabajo, es el que realiza un solicitante de crédito, para lograr la contratación del crédito. Sin impactar otros gastos mayores como la aportación que debe hacer el acreditado inicialmente sobre el valor de la propiedad, más los gastos de los seguros de los bienes objeto de financiamiento y en su caso los del seguro de vida del acreditado. Los seguros se deben cubrir anualmente por anticipado y en algunos casos, se convienen con el banco que al acreditado le sean cargados a su cuenta bancaria con pagos mensuales, junto con los pagos por intereses y de abono al capital del crédito.

TABLA 3. COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA UN CRÉDITO HIPOTECARIO, CON LA BANCA COMERCIAL, ESCENARIO 3

| Banco | Comisión por apertura | Costo del avalúo | Gastos notariales estimados | Gastos de investigación | Total costos de transacción | % costos transacción / crédito |
|-------|-----------------------|------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 1 | No aplica | | | | | |
| 2 | No aplica | | | | | |
| 3 | \$0 | \$1.413 | \$7.000 | \$0 | \$8.413 | 3,3% |
| 4 | \$0 | \$1.400 | \$7.000 | \$780 | \$9.180 | 3,6% |

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo, realizado en la ciudad de Morelia, Michoacán, en el año 2015.

La aportación inicial, se calcula porcentualmente con relación al valor de la propiedad a financiar y los seguros, dependen del instrumento y de las políticas de la institución bancaria, razón por la cual los montos varían de un banco a otro.

CONCLUSIONES

Los costos de transacción son un factor importante en la operación y competitividad de las instituciones y las organizaciones, como se plantea en el paradigma de la Nueva Economía Institucional. Su eficiencia les permite no solo permanecer en el mercado, sino además garantizar que el acceso a sus bienes y servicios sea a menores costos, como es el caso del financiamiento.

En México, las instituciones públicas y privadas que otorgan créditos hipotecarios, se han preocupado por minimizar sus costos de transacción para lograr una mayor eficiencia, e incluso buscan en los lugares donde operan convenir de manera formal e informal con prestadores de servicios como abogados, notarios, peritos valuadores, entre otros, con el propósito de bajar costos, asegurar y minimizar el riesgo de sus transacciones mercantiles realizadas a través de contratos. Inclusive buscan abaratar los honorarios que corren a cargo del acreditado, sin embargo, aún bajo este esquema, el monto total de los costos de transacción que pagan los usuarios de crédito sigue siendo alto, más aún, considerando la baja capacidad de pago de la mayoría de los mexicanos y de más de la mitad de los morelianos.

Si a esto se suman los costos que la banca exige a todo beneficiario de crédito, como son aportación mínima sobre el costo de la vivienda y en su caso el pago anticipado anual del seguro de vida, y el seguro del bien financiado, se eleva considerablemente la suma de dinero que el acreditado desembolsa inicialmente, lo que hace inaccesible el financiamiento hipotecario bancario para muchas familias.

Si al desembolso inicial total se suman algunos conceptos que no fueron motivo de estudio en este trabajo, como las tasas de interés, entonces el costo de operación del financiamiento resulta muy alto para la mayoría de las familias que tiene un ingreso inferior a cuatro salarios, las cuales, además, no son atractivas para las instituciones de financiamiento por su baja capacidad de pago ya que los sujetos de crédito objetivo para la banca privada, deben tener ingresos mínimos superiores a cinco salarios mínimos. Esto se refleja en el bajo porcentaje de financiamiento que se otorga a familias

con bajos ingresos, lo que contribuye a que no puedan incrementar su patrimonio y resolver su problema de vivienda, como sucede con cerca de un tercio de la población del municipio de Morelia.

La baja capacidad de pago de la mayor parte de la población, los altos costos de transacción y las aportaciones iniciales que debe realizar el acreditado; son los principales factores que explican en buena medida la baja colocación de créditos hipotecarios por parte de la banca, lo que a su vez inhibe la actividad económica del país.

Por otra parte, el análisis empírico en Morelia, demuestra que los acreditados con bajos montos de financiamiento, pagan ligeramente mayores costos de transacción, que los beneficiarios con créditos mayores, lo que profundiza la alta concentración del ingreso que caracteriza a Michoacán.

Por otra parte, mientras Guerra (1997) dice que en México los costos de transacción de un bien raíz son del 6% al 8% sobre su precio. En la investigación se comprobó empíricamente que los costos de transacción a cargo del acreditado oscilan en el rango de 3.1 y 5.1% sobre el monto financiado, es decir, muy por debajo de su estimado. Sin embargo, considerando el desembolso inicial a cargo del acreditado, se observó que el costo inicial mínimo para acceder a un crédito es del 13,7% sobre el valor de la casa y el porcentaje máximo alcanza el 16,8%. No obstante, con base en el simulador de la CONDUSEF (2015) a nivel nacional, resultó en el caso de los tres escenarios estudiados, que el porcentaje mínimo de aportación inicial a cargo del acreditado para un financiamiento hipotecario para vivienda es del 17.6% sobre el valor del inmueble, y el monto máximo de aportación estimado es del 23,1%, es decir, ligeramente superior al estimado localmente.

Ante este escenario, se concluye que subsidiar una parte de los costos de transacción del crédito hipotecario a los solicitantes de viviendas de interés social con bajos ingresos, les aligeraría el monto del gasto inicial y contribuiría a incrementar las operaciones de los créditos hipotecarios. Aunado a lo anterior, se sugiere plantear políticas públicas de carácter económico y normas institucionales, tendientes a disminuir las tasas de interés en el me-

nos dos puntos porcentuales a las familias de bajos recursos económicos, con el fin de que se vean beneficiados y puedan tener acceso a viviendas, lo que contribuiría a disminuir el rezago en este rubro, además, con estas acciones a largo plazo realmente se podría ir capitalizando a esas familias y operativamente las instituciones financieras minimizarían su riesgo crediticio y elevarían sus operaciones financieras, contribuyendo a la reactivación económica del país, en especial en Michoacán y remontar el alto grado de rezago social, que coloca a la entidad en el 6.º lugar nacional.

El presente estudio ha aportado una introducción a la problemática que enfrenta un solicitante de crédito para vivienda, en términos de los costos de transacción locales, sin embargo, aún se requiere el análisis del impacto de las tasas de interés que cobran las instituciones. Del mismo modo, se deben analizar los pagos totales que finalmente hace un acreditado en todo el trayecto del crédito, y las condiciones jurídicas de los contratos, que en su conjunto son aspectos clave para que un solicitante de crédito tome la mejor decisión de financiamiento hipotecario.

REFERENCIAS

Arámbula, H. y Gómez-Álvarez, D. (1993), "La Economía de los Costos de Transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones" en Revista *Gestión y Política Pública* (En Línea) No. 2. Vol.II, Julio-diciembre 1993, pp. 315-336. (En línea), disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.II_No.II_2dosem/AH_Vol.II_No.II_2dosem.pdf. Consultado el 13 de junio de 2015.

Ayala, J. (1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 397 pp. (En línea), disponible en: http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/22/22_r2.pdf. Consultado el 8 de agosto de 2015.

Bouillon, C.P., Medellín, N. y Boruchowicz, C. (2012) "Retrato de un problema: el sector de la vivienda", en: C. P. Bouillon (editor), *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe* (pp. 23-53). Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.

(En línea), disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%3a%20los%20mercados%20de%20vivienda%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf;jsessionid=60E5EBD3F4A57CC8A0B09CC-40D567F5F?sequence=1>. Consultado el 8 de mayo de 2015.

Chertorivski, W. (2006) "Vivienda en el país, tarea inconclusa", en: *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas. Legislando la agenda social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LIX Legislatura. Primera edición: octubre de 2006, pp. 105-117. (En línea), disponible en: https://www.google.com.mx/search?q=La+vivienda+en+M%C3%A9xico.+Construyendo+an%C3%A1lisis+y+propuestas.+Legislando+la+agenda+social.+Centro+de+Estudios+ Sociales+y+de+Opini%C3%B3n+P%C3%BAblica.+C%C3%A1mara+de+Diputados+/+LIX+Legislatura&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=gxolVoKEPI60oQTj9LroCA. Consultado el 19 de mayo de 2015.

Coase, Ronald H. (1937), "The nature of the firm" Año 4, número 16, *Económica*, N.S., pp. 386-405.

Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost." Año 3, *Journal of Law and Economics*, pp.1-44.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) (2015), *Simulador de crédito hipotecario*. CONDUSEF. En línea: <http://e-portalif.condusef.gob.mx/condusefhipotecario/datos.php>. Consultado el 12, 13, 14, y 15 de agosto de 2015

Connolly, P. (s.f.). *El financiamiento de vivienda en México*. (En línea), disponible en: <http://infonavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2015.

- Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010) *Medición de la pobreza en México 2010*, a escala municipal. 16 Michoacán de Ocampo. 16053 Morelia. (En línea), disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>
- Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, A.C. (CONOREVI). (2011), *La Situación de la Vivienda en México: Síntesis de Problemática y Propuestas*. (En línea), disponible en: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/estad%C3%ADstica%20vivienda%20en%20m%C3%A9xico.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2015.
- Ferguson, N. (2009), "El descenso de las finanzas", en: *Harvard Business Review*. 87 (7): p. 26-39.
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. y la Sociedad Hipotecaria Federal (2014), *Estado Actual de la Vivienda en México 2014*. Preparado por la Fundación CIDOC y SHF con el apoyo y participación de la SEDATU, SHCP, CONAVI, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE, RUV, BBVA Bancomer y HIC-Al. (En línea), disponible en: <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM%202014%20vf.pdf>. Consultado el 22 de julio de 2015.
- González, G. M. (2005), "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina", en: *Revista de la CEPAL* 85 • abril 2005.
- Guerra, A. H. (1997) "La Relevancia Macroeconómica de los Bienes Raíces en México", *Documento de Investigación* No. 9707. Dirección General de Investigación Económica. BANCO DE MÉXICO. (En línea), disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B3B901004-B1B6-C1A5-7683-8BF1E8FB6EF5%7D.pdf>. Consultado el 20 de julio de 2015.

Mishkin S. F. (2008), *Moneda, Banca y Mercados Financieros* (8ª ed.). México. Editorial Pearson Educación. 660 pp.

Pérez, V. (2006), "Infonavit, hacia el financiamiento de un millón de viviendas", en: *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas. Legislando la agenda social. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Cámara de Diputados / LIX Legislatura. Primera edición: octubre de 2006, pp. 69-81. (En línea), disponible en: https://www.google.com.mx/search?q=La+vivienda+en+M%C3%A9xico.+Construyendo+an%C3%A1lisis+y+propuestas.+Legislando+la+agenda+social.+Centro+de+Estudios+Sociales+y+de+Opini%C3%B3n+P%C3%BAblica.+C%C3%A1mara+de+Diputados+/+LIX+Legislatura&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=gxolVoKEPI60oQTj9LroCA. Consultado el 19 de mayo de 2015.

Ross, J. (2010), *Fundamentos de Finanzas Corporativas* (9ª ed.). México. Editorial Mc Graw Hill. 882 pp.

Sánchez, J. (2012), *La vivienda "social" en México*. (En línea), disponible en: http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro%20vivienda%20social.ppd. Consultado el 2 de junio de 2015.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2016) *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016*. México. (En línea), disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50372/Michoac_n.pdf

Universidad Autónoma del Estado de México, (2012), *El Sistema Financiero Mexicano. Dirección de Regulación y Supervisión*. Banco de México. (En línea), disponible en: http://www.uaemex.mx/feconomia/CICE/Archivos/Catedra_BM/Sistema_financiero.pdf. Consultado el 27 de mayo de 2015.

Williamson, P. y Zeng, M. (2009), "Estrategias de valor-por-dinero, para una recesión", en *Harvard Business Review*. 87 (3): 60-71.

ANÁLISIS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE Y SU IMPACTO EN EL BIENESTAR LOCAL

Fajime Cú Quijano

INTRODUCCIÓN

Las economías locales se encuentran en un proceso de transformación sustantiva a partir del año 1983 con las reformas al artículo 115 Constitucional Federal, especialmente en lo que se refiere al sistema político y al reconocimiento del Ayuntamiento como órgano de gobierno en los municipios¹, con estas reformas han adquirido facultades que impactan en el desarrollo social y económico de las economías locales de manera directa, tales como los servicios públicos: recolección de basura, servicio de limpieza, alumbrado, pavimentación, alcantarillado, agua potable y panteones.

Su importancia es por demás indiscutible, sin embargo, para los Ayuntamientos será siempre un reto proporcionarlo con eficiencia y eficacia debido a la situación financiera que presentan año con año, ya que cuentan con recursos limitados no sólo por los bajos ingresos captados mediante las contribuciones, sino también por el crecimiento poblacional y el dinamismo de la economía que no se detiene, es por ello que el gobierno federal continúa interviniendo con recursos y programas que fortalezcan y propicien el desarrollo local en las economías municipales mediante la modernización de su administración pública y la descentralización.

Al respecto Guillen (1996, p.23) señala que los procesos de descentralización modifican la estructura de gobierno, situación que implica para los Ayuntamientos de la región del norte y fronteriza la necesidad de corregir la insuficiencia de la intervención pública en la regulación de su creciente so-

1. Para ampliar las facultades de los municipios y Ayuntamientos véase a Loza, Fortanel (2012) en su libro *Los municipios de México: Facultad Reglamentaria*, donde aborda los antecedentes y concepto de municipio y las facultades de los Ayuntamientos y su reglamentación.

cioeconómico, corregir sus disfunciones más agudas acumuladas, especialmente, adquirir la capacidad de convertir en mayor proporción la riqueza local en desarrollo local, esta recomendación se puede considerar vigente especialmente para la región sur-sureste del país, donde podemos observar la gran cantidad de riquezas naturales, pero una ineficiente prestación de servicios públicos que no permiten contribuir a la calidad de vida de los ciudadanos ni al desarrollo sustentable de las actividades productivas especialmente en la rama turística, recurso potencial por naturaleza que para poder detonarlas y lograr un impacto económico debe contar cuando menos los servicios básicos como el acceso al agua, la electricidad y carreteras.

Por lo anterior, el objetivo central de la presente investigación es analizar los resultados del desempeño de los gobiernos locales en la prestación y atención de los servicios públicos en cuanto cobertura y calidad en los municipios de Campeche en el periodo de 2007 - 2011, obtenidos en el Programa Agenda desde lo Local, para conocer por qué de los 11 municipios que componen el Estado de Campeche, 8 de ellos al medir la eficacia en la prestación de los servicios públicos en general, tienen un nivel de desempeño y logro inaceptable, con una cobertura baja, es decir que atienden a menos del 25% de la demanda de dichos servicios y un indicador que determinó que la mayoría de las viviendas y comunidades de dichos municipios no cuentan con servicios básicos (alumbrado, agua, drenaje, recolección de basura, infraestructura, energía eléctrica y seguridad)².

La focalización de los problemas que enfrentan los Ayuntamientos para atender las demandas de los ciudadanos puede ser identificado y medido, al respecto el Programa Agenda desde lo local (2008, p.35), señala que el propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino identificar áreas de oportunidad para promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.

Es importante tener claro que el desarrollo social y económico de los municipios depende en gran parte de los gobiernos locales que tienen

2. Resultados de las verificaciones realizadas a los 11 municipios del Estado de Campeche, por la Universidad Autónoma de Campeche, como instancia verificadora del Programa Agenda desde lo Local.

como objetivo prioritario proporcionar calidad de vida a los ciudadanos, lo cual sin duda es posible mediante la eficiente prestación de los servicios públicos, en este sentido se debe tener presente que los problemas que enfrentan son áreas de oportunidad para una mejora continua, sin olvidar que por ello son objeto de análisis, evaluación y planeación para fortalecer su administración y modificar la situación actual, potencializando sus recursos y mejorando su desempeño de manera permanente y sostenible, en logros aceptables de calidad.

METODOLOGÍA

La Agenda desde lo Local³, es un programa federal diseñado e instrumentado por la Secretaría de Gobernación a través de la INAFED que proporciona a los funcionarios y a las autoridades herramientas prácticas para poder brindar soluciones concretas a los problemas de los ciudadanos; cuenta con 39 indicadores y 270 parámetros que integran un autodiagnóstico, los cuales están basados en las premisas de la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas y abarcan los aspectos mínimos que deben existir en cualquier municipio del país. Es una guía práctica para la planeación de la administración municipal que permite a los municipios identificar las áreas de oportunidad prioritarias para obtener la ayuda de los gobiernos estatales y federales.

Consta de cuatro etapas:

1. Autodiagnóstico
2. Verificación
3. Mejora de áreas de oportunidad seleccionadas en rojo
4. Emisión de certificados verdes

3. Para efecto del presente análisis se consideró la metodología de Agenda desde lo Local. Material de trabajo para su implementación, en su cuarta edición 2008. cabe señalar que a partir del año 2014, este programa se llama Agenda para el desarrollo municipal y ha modificado su metodología.

La metodología se instrumenta con una Agenda que contiene una lista de rubros en materia de políticas y servicios públicos, cuya atención será resuelta de acuerdo con las prioridades definidas por las propias autoridades municipales. Está estructurada en cuatro ejes que incluyen las áreas básicas para el desarrollo local, denominadas cuadrantes.

Cada indicador de la Agenda tiene una o más variables denominadas “parámetros”, que permiten medir aspectos específicos del indicador y con ello corroborar la ubicación del municipio en alguno de los tres niveles de la métrica de la Agenda. La evaluación de cada indicador responde directamente a la medición de los parámetros que lo componen y se lleva a cabo mediante una métrica con tres niveles, utilizando una simbología tipo “semaforo”, para determinar la situación del municipio:

- La ubicación en verde representa logros aceptables de calidad local
- El color amarillo refleja una situación con prácticas municipales debajo de lo aceptable
- El rojo representa prácticas municipales inaceptables

Para que un indicador pueda considerarse como acción de calidad local implementada por el Gobierno Municipal, ningún parámetro que lo componga deberá presentar situación roja o amarilla. Por su parte, los parámetros se evalúan con una metodología de gestión de procesos y evaluación de resultados que desglosa cada indicador en parámetros, estos últimos están representados en tres niveles de desempeño y logro que son un conjunto articulado de condiciones que transitan de lo aceptable, susceptible de mejora y lo inaceptable.

Para el presente análisis se tomaron los resultados del indicador Municipio prestador de Servicios Públicos, integrado por 8 parámetros: Eficacia en la prestación de servicios públicos (general), cobertura en el servicio de recolección de basura, cobertura de los servicios de limpieza, cobertura del servicio de alumbrado, cobertura del servicio de pavimentación, cobertura

del servicio de agua potable, cobertura del servicio de alcantarillado y cobertura del servicio de panteones, en el periodo 2007-2011.

Es una investigación de tipo descriptivo, cuyo análisis también será sustentado con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en lo referente la calificación, la satisfacción y percepción que le otorga la ciudadanía a la prestación de los servicios públicos básicos, considerando a la población de 18 años y más en áreas urbanas de cien mil habitantes y más, en los años 2011 y 2013, lo que permitirá identificar cuáles son los servicios públicos que requieren de una mayor atención o mejora.

BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA

El desarrollo local no sólo se logra creando condiciones económicas, como crecimiento económico, empleos, bienes y servicios, etc., es indispensable proporcionar los medios para alcanzarlos, de ahí la importancia de los servicios públicos como un indicador del bienestar que proporciona beneficios al nivel de vida de los ciudadanos, en este sentido es importante entender los conceptos de bienestar y de calidad de vida.

Ochoa⁴ en su artículo Apuntes para la Conceptualización y Medición de Calidad de Vida en México, hace referencia a los factores, variables, índices y enfoques teóricos que definen y explican los conceptos de bienestar y nivel de vida, entre los más importantes para el propósito del presente análisis destacan los siguientes:

- El bienestar abordado en dimensiones subjetivas, señala que el bienestar subjetivo está determinado por la evaluación que hace la persona en relación a su vida y que este tipo de bienestar se relaciona positivamente con el grado en el que la sociedad cubre sus necesidades básicas y provee oportunidades para lograr las metas personales⁵.

4. Ochoa León Sara María, 2011. Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México. Bienestar y calidad de vida en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, pp. 18, 24, 23,27, 29, 33, 37, 39, 40, 46,47.

5. También hace referencia que esta relación positiva se encontró con el acceso a los servicios públicos.

Asimismo, que puede ser usado como input para discutir políticas públicas en dominios como el cuidado de salud, parques y recreación, vida laboral, transporte, familia y medio ambiente y que para su análisis se utilizan predictores no económicos del nivel promedio de bienestar que incluye capital social, gobierno democrático y derechos humanos, mismos que deben ser complementarios a los indicadores económicos y sociales. También afirma que la evaluación que se hace de las condiciones objetivas de bienestar dependerá de la escala de valores de la sociedad en la que se vive y de los valores individuales. En este sentido se puede entender en parte al bienestar que proporcionan los servicios públicos como subjetivo ya que los ciudadanos la valoran de acuerdo al estado emocional con que los reciban, puede calificar si es eficaz, de calidad o en su caso deficiente.

- Resalta el bienestar desde el punto de vista económico en el enfoque utilitarista, el cual es más apropiado para analizar la satisfacción de la prestación de los servicios públicos, al estar más asociado a los conceptos de placer, felicidad o satisfacción de preferencias, en este sentido, se puede afirmar que cada ciudadano ordena sus preferencias de acuerdo al grado de utilidad y satisfacción de los servicios públicos, priorizando el que valore más. Este enfoque tiene la ventaja de que puede priorizar los servicios públicos con mayor demanda y necesidad en la sociedad, tal es el caso de los Foros de consulta ciudadana.
- En lo que se refiere a la calidad de vida, la define como un concepto multidimensional que busca evaluar lo que se considera una buena vida, señala que tener buenas condiciones de vida, sin duda es un elemento determinante de la calidad de la vida, ya que no puede hablarse de éstas, si no pueden satisfacerse las necesidades básicas, es por ello que para medir las condiciones de vida considera la satisfacción de necesidades, en la que se supone que ésta lleva a un mayor bienestar. El punto central de este enfoque es determinar las necesidades que deberán considerarse. Asimismo, hace referencia a que la calidad de vida normalmente se asocia a las condiciones de vida de una persona con un mayor peso de las dimensiones objetivas, considerando

aquello que es deseable o indeseable de acuerdo a ciertos estándares predeterminados, así como dimensiones subjetivas, como las reacciones de las personas a las circunstancias objetivas o la satisfacción con esas circunstancias.

- Finalmente, resalta la importancia de los Indicadores de calidad de vida para medir las condiciones de vida de la población en México, indicando que sólo se utilizan indicadores objetivos ya que su objetivo principal es caracterizar las condiciones de vida de la población con mayores carencias en el país, incluso identificar el tipo de pobreza de las personas que se encuentran en situación de pobreza. Sin embargo, también menciona que ninguno de los indicadores busca analizar las condiciones de vida en sus diferentes aspectos y que se refieren principalmente a indicadores económicos y sociales, tales como: Índice de Marginación del CONAPO, Índice de Masas carenciales en la Ley de Coordinación Fiscal, Índice de Pobreza de la SEDESOL, Índice de Rezago Social del CONEVAL, Índice de la Calidad de vida a escala internacional, Índice de Esperanza de Vida Feliz (HLE), Índice de Desarrollo Humano, entre otros.

Queda claro que cuando una economía cuenta con servicios públicos eficaces y de calidad, eleva el bienestar de los ciudadanos porque mejora el nivel de vida y la satisfacción de los consumidores.

En el caso del programa Agenda desde lo Local, la medición de la eficacia de los servicios públicos en general utiliza como instrumento para su medición los reportes de los sistemas de atención ciudadana y mecanismos de seguimiento de satisfacción. Cabe señalar que para el caso de los Ayuntamientos de los municipios de Campeche se ha observado en las verificaciones que ningún Ayuntamiento lo implementa como tal, lo que metodológicamente se le considera en rojo, obviamente este criterio resulta extremo por la heterogeneidad de los municipios por lo que se ha optado por evaluarlo con otras evidencias tales como el buzón de sugerencia, por ejemplo.

Además, es importante mencionar que ninguna técnica para medir el bienestar la define en su totalidad, es decir, si medimos el bienestar desde el punto de vista económico (toma como variable el ingreso) sabemos que las asignaciones económicas centran su atención en el criterio de la Eficiencia de Pareto y aunque se considera en sí mismo un objetivo deseable, pues sí es posible mejorar el bienestar de un grupo de personas sin empeorar el de otras⁶ y en el caso del bienestar subjetivo predomina las características socioeconómicas y psicológicas donde lo que influyen son las emociones personales, el entorno, entre otras, no haciendo precisa su medición.

Existen otras propuestas para medir el bienestar que resultan interesantes para futuros estudios, este es el caso del enfoque de la valoración económica en los bienes y servicios ambientales, que sin duda permitiría fijar el costo-beneficio de los servicios públicos o en su caso su costo considerando la disponibilidad a pagar del consumidor en base a la calidad del servicio, la gestión y modos de gestión local de los servicios públicos, para este enfoque la medida del bienestar se determina como la cantidad máxima que los consumidores de la calidad de los servicios públicos estarían dispuestos a pagar por evitar un cambio desfavorable (método de variación equivalente)⁷.

Sin duda, para lograr el bienestar se necesita tener acceso a diversos satisfactores económicos y sociales que tendrán que ser valorados de acuerdo a la percepción de cada individuo considerando indicadores objetivos (ingresos) y subjetivos (emocionales).

MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público como cualquier ente político y económico no es estático, también es alcanzado por el conocimiento, los avances tecnológicos y especialmente por la exigencia de los ciudadanos cuando demandan satisfactores que mejoren su calidad de vida, estos cambios han provocado que

6. Varían. Hal R. 1999, Microeconomía Intermedia: un enfoque actual, Barcelona. Antoni Bosch. pp.575.

7. La descripción del método se encuentra en la Guía Metodológica de Valoración Económica de Bienes, Servicios e impactos Ambientales, 2002, pp.45.

el sector público adopte el enfoque gerencial del sector privado, considerando al ciudadano como un cliente del cual depende su permanencia y su razón de ser.

La modernización del sector público se fundamenta en el enfoque de calidad, la gestión pública basada en resultados y en las buenas prácticas⁸, entendiendo por calidad a los servicios de estándares deseables en el ejercicio del gobierno, tales como la imparcialidad o la eficacia.

En lo que respecta a la gestión basada en resultados, se enfoca específicamente en la cobertura y la entrega de los servicios públicos, así como en la creación de una cultura institucional fundamentada en el mérito, en la creación de equipos de trabajo con cuadros profesionales en la toma de decisiones gerenciales basada en una cultura de resultados, que de manera continua se capaciten, reciban una remuneración adecuada, estabilidad laboral y sean evaluados en su desempeño.

Por su parte, el enfoque de las buenas prácticas, se aplica a la calidad de los trámites y servicios públicos para perfeccionar los procesos de trabajo en el área administrativa de los gobiernos, su objetivo es satisfacer las expectativas que los ciudadanos tienen sobre estos servicios.

Bajo este enfoque el sector público se moderniza y retroalimenta la actuación de su desempeño mediante la opinión y participación de los ciudadanos, para ello, se han elaborado diversos instrumentos como foros de consulta popular, encuestas, plebiscitos, entre otros, de esta manera el gobierno cuenta con elementos para mejorar, perfeccionar o elaborar políticas públicas que satisfagan las necesidades y la calidad de vida de los ciudadanos.

8. La información completa se encuentra en el marco conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, pp. 6,7 y 8.

MEDICIÓN DE LOS PARÁMETROS DEL INDICADOR DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE

El desempeño de los gobiernos locales del Estado de Campeche durante el periodo 2007-2011, en la prestación y atención de los servicios públicos muestra de manera general que el 72.72% de los Ayuntamientos obtuvieron resultados menores al 25% en cuanto a la eficacia, esto significa que se tuvo un desempeño y logro inaceptable y por lo tanto, una insatisfacción del demandante⁹.

Con respecto a los resultados de la medición de la cobertura de los parámetros de recolección de basura, servicio de limpieza, de alumbrado, de pavimentación, de agua potable, de alcantarillado y de panteones son los siguientes:

- El municipio de Palizada tiene una cobertura baja, esto es, que el municipio proporciona menos del 50% de los servicios públicos.
- Calakmul, Champotón y Hopelchén han tenido un desempeño de menor a mayor (de una cobertura baja a media), esto es, durante cuatro años atendieron a menos del 50% de los habitantes y en el último año mejoró y se logró una cobertura de más del 75%.
- Hecelchakán, Escárcega y Candelaria registraron una cobertura de media a baja, es decir, de haber cubierto a menos del 75% de los habitantes, redujeron sus servicios y tan sólo lo recibió menos del 50%, a excepción de los últimos municipios que de rojo lograron pasar a verde.
- Calkiní ha presentado un desempeño muy variable que va de una cobertura baja a media y finalmente a alta.

9. Este resultado se determinó en base a los resultados de las verificaciones registradas por INDEFOS, Campeche.

- El municipio de Tenabo tuvo un desempeño estable, aunque es importante notar que, de haber obtenido un desempeño alto, pasó en un año a uno bajo y para los posteriores años se ha sostenido en verde.
- Los municipios que han mostrado una mejora continua son sin duda, Campeche y Ciudad del Carmen, con una cobertura alta y atendiendo de manera sostenida a más del 75% de los habitantes

Como se puede observar, 8 municipios presentan áreas de oportunidad prioritarias para aumentar su cobertura y eficacia en la prestación de los servicios públicos y 3 deben alcanzar mejoras para su perfeccionamiento, de esta manera, los Ayuntamientos podrán mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Si consideramos solo estos resultados que como se observa son preocupantes aunque hay que dejar claro que la medición es muy general ya que la evaluación se basa en evidencias, es decir, que si no se aplicó un instrumento (reporte, encuesta o cuestionario) para conocer el registro de la cobertura o en su caso el grado de satisfacción de la ciudadanía, se tiene un sesgo que influye sin duda en los resultados, lo cual podría no dimensionar la problemática real en la prestación de los servicios públicos que se presenta en estos municipios, es por ello que resulta pertinente tomar otra fuente de información más precisa y así realizar un análisis más cercano de la situación real de la cobertura de los servicios públicos más básicos, tales como el de agua entubada, drenaje y energía eléctrica, esta fuente fue obtenida del Censo de Población y Vivienda 2010 para compararla con los resultados de la Agenda desde lo Local.

Según se muestra en el cuadro 1, la población promedio que dispone de agua entubada es el 87.05% en hogares y viviendas para el año 2010, donde 7 municipios se encuentran por arriba del promedio y 4 por debajo de éste, cabe destacar que Candelaria y Ciudad del Carmen están en esta situación aunque es sólo por una diferencia mínima (84.58% y 81.12%, respectivamente), y el municipio con mayor rezago es Calakmul y Palizada, resultado que coincide con los obtenidos en el Programa Agenda desde lo Local, siendo este último municipio el que ha obtenido durante el periodo de estudio parámetros inaceptables.

En materia de drenaje se tiene que el 72.46% de la población en hogares y viviendas en promedio, dispone de este servicio, siendo los municipios de Campeche, Carmen, Champotón, Escárcega y Palizada, los que se encuentran por arriba del promedio y Candelaria, Calkiní, Hopelchén, Hecelchakán, Tenabo y Calakmul, debajo del promedio, cabe señalar que este último municipio está atendiendo a menos del 50% de la población de acuerdo con los datos.

En lo que respecta a la disposición de energía eléctrica, se puede observar que comparado con los de agua entubada y drenaje, tiene una mayor cobertura siendo en promedio el 95.65% de la población de hogares y viviendas que cuenta con este servicio, esto es, de manera relativa casi el 100% de dicha población.

CUADRO 1. SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE, 2010

| Municipio | Población en hogares y sus viviendas Total | Población que dispone de agua entubada | % de la población que dispone de agua entubada | Población que dispone de drenaje | % de la población que dispone de drenaje | Población que dispone de energía eléctrica | % de la población que dispone de energía eléctrica |
|-------------|--|--|--|----------------------------------|--|--|--|
| Calkiní | 52678 | 49153 | 93.31 | 34517 | 65.52 | 51775 | 98.29 |
| Campeche | 256322 | 252554 | 98.53 | 245314 | 95.71 | 253610 | 98.94 |
| Carmen | 216579 | 175685 | 81.12 | 204699 | 94.51 | 212791 | 98.25 |
| Champotón | 82666 | 73649 | 89.09 | 66358 | 80.27 | 80580 | 97.48 |
| Hecelchakán | 28284 | 25520 | 90.23 | 17801 | 62.94 | 27549 | 97.40 |
| Hopelchén | 37733 | 35770 | 94.80 | 25477 | 67.52 | 35997 | 95.40 |
| Palizada | 8316 | 5563 | 66.90 | 6281 | 75.53 | 7858 | 94.49 |
| Tenabo | 9736 | 9115 | 93.62 | 5564 | 57.15 | 9422 | 96.77 |
| Escárcega | 54037 | 52460 | 97.08 | 44705 | 82.73 | 51807 | 95.87 |
| Calakmul | 26861 | 18363 | 68.36 | 12780 | 47.58 | 25061 | 93.30 |

| | | | | | | | |
|------------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Candelaria | 40958 | 34642 | 84.58 | 27699 | 67.63 | 35103 | 85.70 |
| Campeche | 814170 | 732474 | 89.97 | 691195 | 84.90 | 791553 | 97.22 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD. Censo de Población y Vivienda 2010.

Con este panorama municipal en cuanto a la cobertura de los servicios públicos, la Agenda desde lo Local continúa actualizándose para mejorar los instrumentos de medición y fortalecer las acciones de los municipios. A efecto de abordar el análisis del Indicador Municipio prestador de servicios públicos clasificaremos a los municipios en tres grupos:

GRUPO 1: MUNICIPIOS CON PRÁCTICAS INACEPTABLES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El municipio que no ha podido mejorar y se ha mantenido rezagado obteniendo el color rojo durante el periodo de análisis es Palizada y de manera relativa le siguen Calakmul, Champotón y Hopelchén, (excepto en el año 2011, que lograron obtener el verde). Con dicho resultado se determinó que la mayoría de las viviendas y comunidades de dichos municipios no cuentan con servicios públicos básicos (alumbrado, agua, drenaje, recolección de basura, infraestructura, energía eléctrica y seguridad pública).

GRUPO 2: MUNICIPIOS QUE HAN PASADO DE PRÁCTICAS DEBAJO DE LO ACEPTABLE A LOGROS ACEPTABLES

Los municipios de Hecelchakán, Escárcega, Candelaria y Calkiní han tenido un desempeño muy variable, han pasado de amarillo a rojo y a verde, lo que indica que sus mejoras no son sostenibles y se considera que en un año la mayoría de las viviendas y comunidades del municipio cuenta con servicios públicos, pero son deficientes, al siguiente son ineficientes, y en el siguiente año casi la totalidad de las comunidades y viviendas del municipio disponen de servicios públicos básicos que funcionan de manera continua, permanente y son de buena calidad.

En términos de bienestar, los resultados de estos dos grupos se relacionan con los informes de la situación social de las comunidades rurales de los municipios. Como se observa en el cuadro 2, estos municipios presen-

tan grados de marginalidad, es decir, no tienen acceso a los servicios públicos básicos y se encuentran con un grado alto de rezago social o menos del 25% de la población se encuentra en pobreza extrema¹⁰.

CUADRO 2. GRADOS DE MARGINACIÓN POR MUNICIPIO EN EL ESTADO DE CAMPECHE, 2010

| Municipio | Grados de Marginación |
|-------------|-----------------------|
| Calakmul | Alto |
| Candelaria | Alto |
| Hopelchén | Media |
| Champotón | Media |
| Palizada | Media |
| Hecelchakán | Media |
| Calkiní | Media |
| Escárcega | Media |
| Tenabo | Media |
| Carmen | Bajo |
| Campeche | Muy baja |

Fuente: Elaboración propia, publicado por la SEDESOL con datos del CONAPO (2013).

Es importante señalar que la marginación de la población que predomina en las áreas rurales de nuestro Estado, aún sigue determinando las condiciones de vida de las personas, especialmente por la carencia y el difícil acceso a los servicios básicos de la vivienda como es el agua potable y la energía eléctrica, indispensable para una vida mejor al proporcionar salud y protección.

GRUPO 3: MUNICIPIOS CON LOGROS ACEPTABLES DE CALIDAD LOCAL

Está integrado por los dos municipios más grandes y urbanizados y uno de los más pequeños del Estado: Campeche, Ciudad del Carmen y Tenabo, el primero ha obtenido el color verde en forma constante, el segundo ha mejo-

10. Decreto de fecha 3 de diciembre de 2013.

rado de amarillo (solo un año) a verde y el tercero pasó de verde a rojo (solo un año) y luego a verde, con estos resultados cumplen con el criterio de logros aceptables de calidad local e indica que casi la totalidad de las comunidades y viviendas del municipio disponen de servicios públicos básicos, funcionan de manera continua y permanente y son de buena calidad. Es claro que los resultados en los dos primeros municipios responden al dinamismo económico de la economía local: en la primera, se encuentra la capital del Estado donde se concentran los tres poderes y por ende la gestión de recursos, además de la diversidad de la oferta de bienes y servicios. En el caso de Ciudad del Carmen, es considerada la zona petrolera más importante de nuestro país lo cual implica que el Ayuntamiento brinda con mayor eficacia los servicios públicos para atender no solo a la ciudadanía, sino también a las empresas que prestan sus servicios a la industria petrolera.

CUADRO 3. INDICADOR MUNICIPIO PRESTADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE, 2007-2011

| Municipios | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------|-----------|----------|-------|-------|-------|
| Calakmul | Rojo | Rojo | Rojo | Rojo | Verde |
| Calkiní | Rojo | Amarillo | Rojo | Verde | Verde |
| Campeche | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| Candelaria | Amarrillo | Rojo | Rojo | Verde | Verde |
| Carmen | Amarrillo | Verde | Verde | Verde | Verde |
| Chamotón | Rojo | Rojo | Rojo | Rojo | Verde |
| Escárcega | Amarrillo | Amarillo | Rojo | Verde | Verde |
| Hecelchakán | Amarrillo | Amarillo | Rojo | Rojo | Rojo |
| Hopelchén | Rojo | Rojo | Rojo | Rojo | Verde |
| Palizada | Rojo | Rojo | Rojo | Rojo | Rojo |
| Tenabo | Verde | Verde | Rojo | Verde | Verde |

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEFOS (2007-2011).

De manera general la semaforización del Indicador Municipio Prestador de Servicios Públicos para el Estado de Campeche, durante el periodo 2007 – 2011, se muestra en el cuadro 3 y se concluye que se obtuvo un total de 26 rojos (47%), 7 amarillos (12.73%) y 22 verdes (40%), es decir, exis-

ten más áreas de oportunidad (rojo y amarillo) para lograr prestar servicios públicos con calidad mínima, mejorarla o perfeccionarla y sostenerla.

Este comportamiento de la prestación de los servicios públicos en los Ayuntamientos, es decir, el no poder alcanzar y mantener las condiciones mínimas aceptables para brindar un servicio de calidad obedece a diversas causas, entre las que destacan las siguientes:

1. La heterogeneidad de las administraciones públicas, es una condicionante debido a que las diferencias del tamaño del municipio, su dinamismo, la capacidad para captar ingresos propios y el total de población de la economía local, son tomados en consideración como criterios fiscales, para que le sean otorgados recursos federales y estatales que muchas veces en lugar de mejorar los servicios públicos, han provocado que los Ayuntamientos no dimensionen la importancia de los recursos propios para la prestación de los servicios públicos, así como el impacto que tienen éstos en el nivel de vida de la población y en el dinamismo del aparato productivo, al respecto Peña¹¹ señala que las transferencias federales han tenido un efecto perverso en la generación de los ingresos propios locales a partir de 1982, cuando las transferencias superan los ingresos propios con una tendencia persistente y acentuada en los últimos años, específicamente cuando en 1998 aparecen los Fondos del Ramo 33, en el que muchos municipios vieron duplicados sus ingresos de un año a otro.
2. Municipios con bajo desarrollo económico donde predominan salarios muy bajos y escasa oferta de trabajo, lo que provoca una baja recaudación fiscal, es decir, la ciudadanía no tiene capacidad de pago. En ese aspecto, Peña también señala que en teoría, el municipio pobre cuenta con pocos ingresos propios dada la dificultad de impulsar su recaudación en un contexto donde la población puede pagar en menor medida por la prestación de servicios públicos y contribuciones como el predial, así como ser un municipio que cuenta con mayores necesidades de gasto por habitante, debido a la falta de in-

11. Peña Ahumada, José, 2011. Manual de transferencias Federales para Municipios, INAFED. pp10, 22 y 26.

fraestructura básica, urbanización, entre otras carencias y por la otra parte, los municipios ricos que tienen más ingresos propios per cápita, lo que implica más necesidades altas de gasto per cápita para mantener y ampliar redes de servicios públicos, así como contar con una ciudadanía que demanda que el municipio diseñe e implemente políticas más allá de sus competencias. En la realidad sabemos que la distribución de las transferencias a los municipios obedece a los siguientes criterios¹²:

- Resarcitorios. Nivel de recaudación y dinamismo económico
- Distributivos. Población, densidad o extensión territorial
- Compensatorios. Indicadores o datos de pobreza, marginación o rezago
- Incentivos a avances programáticos. De acuerdo al cumplimiento de metas y objetivos específicos
- Históricos o Inerciales. Montos o proporciones distribuidas en años anteriores
- Acontecimientos coyunturales, de acuerdo a algunos estudios los Ayuntamientos responden de manera casi impredecible a las demandas de los ciudadanos especialmente en la prestación de los servicios públicos; cuando hay una manifestación pública de parte de los ciudadanos, en campañas electorales y cuando los gobiernos municipales son opuestos al partido oficial (restringiéndoseles los recursos). Al respecto Guillen (1996, p.23) señala que a pesar del crecimiento de los gobiernos municipales y sus correspondientes aparatos gubernamentales así como el incremento de sus capacidades instrumentales, que se traducen en más servicios y obra pública como sus indicadores materiales, los municipios aún continúan el diseño y el contenido de sus políticas ligados a corto plazo, a las necesidades inmediatas,

12. Véase Peña Ahumada, José en Manual de Transferencias para los municipios, para ampliar sobre las transferencias y sus criterios de la distribución de las transferencias, pp. 19, 20, 24,22,23,24,25,26 y 27.

a responder a intereses de campaña electoral o a atender demandas urgentes¹³.

El escenario que debe visualizarse para la prestación de los servicios públicos en el ámbito del desarrollo local, debe ser de eficacia, eficiencia y calidad, con la sana coordinación del gobierno federal y Estatal, considerando criterios de equidad que permitan incrementar los recursos económicos, humanos y financieros de los Ayuntamientos para ampliar su cobertura y elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE

La Agenda desde lo Local, nos proporciona elementos para medir la calidad de la prestación de los servicios públicos desde la óptica del mismo gobierno local mediante la autoevaluación, lo cual es pertinente aunque no tan acertada, es decir, la opinión más objetiva del desempeño del gobierno local para proporcionar bienestar social la otorga quien la recibe: el ciudadano, en este sentido, es importante complementar el análisis con los resultados de la evaluación que la población le otorga a los servicios públicos básicos. Para tal fin, se tomaron como datos los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental para el año 2011 y 2013 (ENCIG), la cual fue aplicada a la población de 18 años y más en áreas urbanas de cien mil habitantes y más, por entidad federativa. Cabe señalar que el tamaño de la muestra varía de acuerdo al tipo de servicio.¹⁴

Para el año 2011, la calidad de los servicios se evaluó tomando como parámetros de calificación si era muy buena, buena, mala y muy mala. Registrándose los siguientes resultados:

13. Guillen (1996) también señala que el mediano y largo plazo, que son indispensables para el desarrollo regional, siguen siendo no prioritarios para el aparato municipal. Incluso, tras los cambios que se han dado tras la descentralización de la federación y los estados desde los años ochenta.

14. Información completa en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG). Tabulados básicos. INEGI.

El servicio de energía eléctrica alcanzó la calificación más alta siendo ésta de 80.8, por lo que se consideró que el servicio era bueno (226 168 personas), seguido de muy bueno con 4.9, mala con 11.5 y muy mala con 2.8, de manera relativa este mismo comportamiento se registró en los servicios de recolección de basura, agua potable, alumbrado público, seguridad y cuidado de autopistas, semáforos y señalización, parques y jardines.

Destaca la calificación del servicio de patrullaje encontrándose entre buena (47.8) y mala (34.5) y el servicio de pavimentación donde la calidad del servicio se situó entre mala (39.5) y muy mala (40.6).

Para el año 2013, el INEGI considera como parámetros de medición las características de los servicios públicos y el grado de satisfacción para la calificación medido como: muy satisfecho, satisfecho, algo satisfecho, insatisfecho y muy insatisfecho. Así mismo, incluye 7 servicios públicos como básicos: Agua potable, alumbrado público, parques y jardines públicos, recolección de basura, policía, calles y avenidas, autopistas y carreteras y energía eléctrica.

En lo que respecta a la calificación se encontró que el promedio fue de 5.0 y 52.12 en la satisfacción de los servicios públicos, lo cual nos indica que la calidad de los servicios aún no es eficiente, cabe señalar que la calificación más alta la obtuvo el servicio de recolección de basura (7.9) y la más baja el servicio de las calles y avenidas (4.0). Según sus características los servicios públicos alcanzaron la siguiente calificación:

ENERGÍA ELÉCTRICA

De todos los servicios públicos el suministro de energía eléctrica obtuvo la calificación más alta, 8.1 y en satisfacción 76.6. Dicha calificación fue evaluada considerando si el servicio era continuo (sin apagones frecuentes), el cual obtuvo una calificación de 90.0; si era estable (sin variaciones de voltaje) con 85.5 y la prontitud en la reinstalación inmediata en casos de apagón con 65.2. Lo anterior indica que el servicio debe perfeccionarse.

SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA

Ocupa el segundo lugar en los de más alta calificación con 7.9 y en satisfacción recibió 72.4; evaluándose si se tiene un servicio oportuno con una calificación de 83.0 y el no cobro de cuotas o propinas con 83.8. Este servicio puede considerarse en situación de mejora.

AUTOPISTAS Y CARRETERAS

Este servicio público obtuvo una calificación de 7.5 y en satisfacción 59.1, dichos resultados consideraron el buen estado de las autopistas y carreteras con una calificación de 61.4, la seguridad que obtuvo con 65.6 y la comunicación eficiente en el Estado que alcanzó 65.0 de calificación. Es importante resaltar que, a pesar de haber alcanzado una calificación relativamente alta, en la satisfacción es baja.

AGUA POTABLE

Este servicio obtuvo una calificación de 6.6 y en satisfacción 49.8, se consideraron como características: el suministro constante (57.2), la pureza y claridad (64.4) y la potabilidad (9.7) se observa que esta última es la que requiere de mayor atención por parte de los ayuntamientos, en este sentido, el gobierno debe mejorar la calidad del agua, ya que por ser un líquido vital es básico para el consumo humano y prevenir enfermedades, así como el suministro del servicio ya que andamos por debajo de la media nacional (7.1)

SERVICIO DE PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS

La población le otorgó a este servicio, la calificación de 5.8 y en satisfacción 33.7, dichos resultados consideraron las siguientes características: accesibilidad (63.7), limpieza y buena imagen (40.1) y seguridad (39.1). Cabe señalar que, de acuerdo al INEGI, las condiciones mínimas para proporcionar bienestar social es que los parques estén limpios y con buena imagen, es decir, que el pasto y los jardines sean podados con regularidad, que no haya basura o cualquier residuo sólido en las banquetas o áreas verdes y que los juegos infantiles, rejas, bardas y herrería en general estén pintados y en

buenas condiciones sin la presencia de grafiti. Considerando este criterio, el servicio de parques y jardines y las calificaciones que son muy bajas, se deben implementar políticas públicas para alcanzar los mínimos de calidad y brindar un mejor servicio a la población específicamente en materia de imagen y seguridad. También es importante señalar que la calificación está por debajo de la media nacional (6.2).

POLICÍA

El servicio de policía alcanzó una calificación de 5.6 y en la satisfacción del servicio 31.4, este resultado evaluó las siguientes características: si la policía contribuye a sensación de seguridad, la cual obtuvo una calificación de 39.1 y si la policía está dispuesta a ayudar con 49.3, a pesar de las calificaciones que son muy bajas, nos encontramos por arriba de la media nacional (5.0). Lo anterior indica que la población al menos tiene una sensación de que la policía es confiable y competente.

ALUMBRADO PÚBLICO

El servicio de alumbrado público recibió una calificación de 5.6 y en satisfacción 31.0, considerándose las siguientes características: buena iluminación con una calificación de 32.1 y el mantenimiento y atención inmediata de fallas con 26.9. Dichos resultados muestran que se carece de condiciones mínimas de calidad (que todas las luminarias estén en funcionamiento y que su distribución y cantidad sea suficiente para iluminar las calles, plazas y parques, así como la atención a cualquier falla de manera pronta y oportuna) por lo que también debe considerarse como una prioridad en las políticas públicas, debido a la importancia que representa para la seguridad de la población.

CALLES Y AVENIDAS

El servicio de calles y avenidas alcanzó una calificación de 4.0 y en satisfacción 10.3, las características que fueron consideradas para ser de calidad tuvieron la siguiente calificación: calles y avenidas en buen estado 3.7; reparación inmediata de baches y coladeras alcanzó 5.6, y en semáforos funcio-

nales y señalamientos claros 50.9. Como puede observarse las calificaciones son muy bajas, lo que indica que es de suma importancia la pronta atención de este servicio público, específicamente por las afectaciones directas que tiene el ciudadano en el aspecto económico, social y de salud.

Finalmente, la ciudadanía emitió su opinión con respecto al alto nivel de satisfacción de los servicios públicos provistos por el gobierno federal, estatal y municipal, obteniéndose los siguientes resultados: 66.9, 52.4 y 38.1, respectivamente, como es de esperarse la calificación se presenta de mayor a menor, es decir, quien tiene más recursos provee un servicio de mayor calidad, predominando una calificación muy baja para los municipios.

CONCLUSIÓN

Lograr la eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos es cuestión de una adecuada asignación de los recursos y priorizar las necesidades de los ciudadanos, en este sentido, la propuesta es brindar a los Ayuntamientos asesorías y capacitación en materia de toma de decisiones y de elección y asignación de los recursos de acuerdo a su situación real y señalar dónde se encuentran los cuellos de botella de cada uno de los servicios públicos y compararlos con la teoría para implementar acciones prácticas, tomando como principal mecanismo de acción la participación de la ciudadanía como fuente de información que aporte elementos de juicio sobre la prestación de los servicios públicos, así como de experiencias exitosas de otros Estados o países, en coordinación con las Instituciones educativas a nivel superior que cuentan con investigadores, alumnos y maestros con diferentes disciplinas.

Es urgente que se instrumenten sistemas de atención ciudadana y mecanismos de seguimiento de satisfacción para evaluar la cobertura y calidad del servicio, así como las mejoras que se han realizado. Con estas acciones los Ayuntamientos contarán con datos e información ciudadana para detectar los servicios con mayores carencias y planear las estrategias para su mejora. Cabe señalar que el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM) destina un 2% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) para la elaboración de instrumentos de medición

de la satisfacción ciudadana, el cual en el caso de los Ayuntamientos del Estado de Campeche no son aprovechados, asimismo enfatizar que aunque ya se cuenta con mediciones como la que realiza el INEGI en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), aún la información sigue siendo acotada ya que sólo considera a las zonas urbanas de cien mil habitantes. En el caso del Estado de Campeche, sólo dos municipios cumplen con esta condición (Campeche y Carmen), lo cual presupone que los servicios públicos no logran proporcionar un bienestar social a la población total, ya que en el Estado de Campeche, nueve municipios no cumplen con este criterio por lo que predomina una población rural, la cual por sus características ya nos indica que carecen de la mínima calidad e incluso de algunos servicios públicos básicos tales como el agua y la electricidad.

Es importante considerar que actualmente los municipios cuentan no sólo con recursos económicos para lograr un desarrollo local, sino también con la vinculación de las instituciones educativas, las cuales están en posibilidad de apoyar en lo que respecta a la elaboración de los cuestionarios de satisfacción y su aplicación, así como capacitación en técnicas para una eficiente asignación de recursos, en aspectos fiscales, gerencia pública, etc. También existe información sobre la gestión y administración de los servicios públicos y su relación con la intensidad de la actividad económica de los municipios, el cual es un indicador que permite identificar los recursos reales y potenciales que disponen los Ayuntamientos.

La modernización del sector público continúa mejorando y perfeccionando acciones en la prestación de los servicios públicos, es por ello que el programa Agenda desde lo Local, a partir del año 2013 pasa a ser un nuevo programa denominado Agenda para el Desarrollo Municipal, el cual ha propuesto cambios sustantivos, específicamente en el tema de servicios públicos que incluye una encuesta de satisfacción ciudadana de los servicios municipales, la cual permitirá obtener información directa de la ciudadanía sobre de la percepción de la calidad de los servicios públicos municipales, los problemas que presentan y sus prioridades, en el caso de las autoridades municipales la información servirá como retroalimentación para mejorar su gestión y los resultados de su desempeño.

REFERENCIAS

- Guillen, Tonatiuh (1996), *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. Colegio de la Frontera Norte. México.
- Varian, R. (1999), *Microeconomía Intermedia: Un Enfoque Actual*. Barcelona.
- Barzev, R. (2002), *Guía Metodológica de Valoración Económica de Bienes, Servicios e Impactos Ambientales*. Serie Técnica 04. Corredor Biológico Mesoamericano. Managua, Nicaragua.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación (2008). *Agenda desde lo Local. Material de Trabajo para su Implementación*. México.
- Ochoa León, Sara (2011), “Apuntes para la conceptualización y la medición de la Calidad de Vida en México”, en *Bienestar y Calidad de Vida en México*. México. Coordinado por García Vega y Sales Heredia. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Consultado: 22 septiembre 2015, Archivos. diputados. gob.mx /Centros_Estudio/Cesop/.../Bienestar-y-calidad-de-ida.pdf
- Peña, J. A. (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. INAFED. México. Consultado: 20 octubre 2015. www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/.../Manual_Transferencias.pdf
- Secretaría de Gobernación (2013), *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014*. Secretaría de Desarrollo Social. Campeche. Consultado: 17 septiembre 2015. www.dof.gob.mx.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012), *Municipios de Muy Alta, Alta y Media Marginación (MAMM)*. Consultado 18 septiembre 2015. www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/.../MMAM.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG)*. Consultado: 2 septiembre 2015. www.inegi.org.mx > Estadística > Encuestas en hogares

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG)*. Tabulados Básicos. Consultado: 4 septiembre 2015, www.inegi.org.mx > Estadística > Encuestas en hogares.

LA REFORMA FISCAL A LAS HACIENDAS LOCALES EN NUEVA ESPAÑA, LA CIUDAD DE MÉXICO, 1765-1810

Jorge Silva Riquer

INTRODUCCIÓN

La reforma aplicada por la Casa Borbón, al tomar posesión de la Corona española, implicó una revisión y cambios amplios en todos los sentidos, las llamadas causas de gobierno fueron definitivas para poder llevarla a cabo tanto en la península Ibérica, como en América, un asunto que ha tomado ya mucha atención de los especialistas, mismos a los que remitimos para no repetir lo que se ha asentado ya en dichas investigaciones. Una parte importante de esa reforma se dedicó a reorganizar la fiscalidad española y colonial, en ambas había problemas, no nuevos, pero sí sustantivos para poder enfrentar los cambios que se vivían en Europa en esos años. Para ello se partió de las visitas realizadas con anterioridad a las diversas áreas de la justicia, la hacienda real, el gobierno y a la seguridad, de esas nos interesa la realizada a la justicia y fisco a uno de los tribunales importantes que eran centro de las jurisdicciones, los ayuntamientos de las ciudades y villas (Anderson, 1983, pp. 9-80; Pietschmann, 1996, pp. 13-57; Jáuregui; 1999, pp. 23-77).¹

Las modificaciones que se introdujeron en Nueva España en 1765 con la llegada del visitador general José De Gálvez retomaron parte de la experiencia castellana para intentar establecerlas, se enfrentaron a varios contratiempos que ocasionaron un conflicto de envergadura, asuntos que han sido abordados ya en otro trabajo. El problema central fue la discusión de la jerarquía jurisdiccional que tenían los ayuntamientos, por lo menos con la Ciudad de México como cabeza del Reino de Nueva España, los privilegios sobre el ejercicio de la justicia y del fisco, ambos cedidos por el rey en la

1. Es menester reconocer que las reformas empezaron desde el siglo XVII con los intentos de la casa Habsburgo para poder recuperar el control y las medidas centralizadoras que se habían distendido por múltiples causas. Para el asunto de la Hacienda Real véase a Artola, 1982, pp. 209-349; Bernal, 1978, pp. 285-312; para el problema de la pérdida de poder a Burkholder y Chandler, 1994, pp. 29-148.

formación de las ciudades y villas, así como la autonomía que adquirieron en el transcurso de los años, todo ello fue un aspecto central que se buscó reordenar, a través de la centralización y la reducción de los privilegios, así la corona española debería reasumir la justicia y el fisco como partes sustantivas de su forma de gobierno (Bernal, 1978, pp. 285-312; Anderson, 1983, pp. 9-80; Lynch, 2010, pp. 64-221; Kamen, 1964, pp. 368-395; González, 1981, pp. 203-234; Martínez y Alfonso, 2001, pp. 193-299; Delgado, 2009, pp. 79-171; de Castro, 2004, pp. 123-217 y 299-380; del Campillo, 1741 y del Campillo, 1898 (Texto impreso), 32 p.; Delgado y Gómez, 2002; Martínez, 1994, pp. 10-100, 1995, pp. 29-55; para el caso de Nueva España véase a: Pietschmann, 1996, pp. 58-117; Jáuregui, 1999, pp. 79-184; Silva, 2009, pp. 15-48; Espinosa, 2007, pp. 166-263; Meissner, 1995, pp. 261-272 y 1996, pp. 11-35; entre otros).

Desde años antes se había intentado realizar un control más estricto de los ingresos y egresos de los ayuntamientos novohispanos, mismos que fueron exigidos a entregar las cuentas e informes de cada uno de los rubros, así como de las obligaciones que debería cumplir el Superintendente de Propios de la Ciudad de México. Todo ello con el fin de lograr una centralización y eficacia en torno a la recaudación de los privilegios reales, por encima de los privilegios asumidos por el ayuntamiento urbano, asunto no menor, pues como se ha señalado la intención fue reducirlos y someterlos al control Real, para ello la Reforma iniciada en 1765 (Silva, 2009, pp. 15-48; Espinosa, 2007, pp. 166-263; Meissner, 1995, pp. 261-272 y 1996, pp. 11-35; Bernal, 1978, pp. 285-312).²

A partir de lo anterior, ahora presentaremos la discusión sobre las cuentas que se presentaron ante el Tribunal de Cuentas de Propios, así como la composición que tenían los ingresos y egresos del ayuntamiento de la Ciudad de México, para tener una idea y comprender mejor la importancia que tuvo en torno a las reformas que se aplicarían a partir de ésta en el resto del territorio novohispano. Las medidas de centralización y fiscalización que se aplicaron no quedaron solo en las necesidades que había adquirido la Corona española, principalmente en la deuda que se incrementaba, sino

2. Para el caso de España García, 1996, pp. 151-275; Martínez, 1994, pp. 10-100, 1995, pp. 29-55, entre otros.

que iban a ser de mayor duración en torno a la autonomía propia de los ayuntamientos para mantener sus funciones ampliarlas y/o modificarlas de acuerdo a las necesidades que se presentaron. Sin adentrarnos en la discusión del siglo XIX liberal, pero como antecedente directo de lo que sería la conformación nacional americana.

LA REFORMA EN NUEVA ESPAÑA

La reforma es traída por José De Gálvez con su llegada a tierras americanas. No sin antes haber hecho una recopilación de la situación en que se encontraban las rentas locales en Nueva España. Para lo cual tuvo acceso a la diversa información que se generó en anteriores visitas, todas ellas referidas al asunto de la Real Hacienda (Véase a Gómez, 1979; Rodríguez, 1985; Artola, 1982, pp. 209-319; González, 1981, 203-234; Martínez, 1994, pp. 10-100, 1995, pp. 29-55, entre otros).

Así Gálvez sabía de antemano la situación sobre las rentas, sobre la presión que ejercían las autoridades locales, alcaldes mayores y corregidores, pero sobre todo era necesario ubicar los objetivos y prioridades de la reforma fiscal en los ingresos locales. Bajo esas premisas trajo en 1760 la Real Orden sobre la creación y reglamento que debería organizar y vigilar las rentas de los diversos ayuntamientos novohispanos (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 243-253; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Una vez revisado ambos documentos podemos constatar que son iguales, que no hubo modificación y el decreto de 1760 se trajo a Nueva España tal cual. Sin embargo, Gálvez tuvo que tomar medidas para establecer los cambios a tal disposición, de acuerdo a la realidad, así es hasta 1765 que se logra establecer la “Instrucción formada para la visita de los propios, arbitrios y bienes de comunidad”, dando paso a la integración de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad de Nueva España. Pero las condiciones de desacuerdo con el ayuntamiento de la Ciudad de México y lo inoperante del mismo, obligaron a modificarlo en 1768, con su publicación se buscó adecuar las medidas a las necesidades de los propios,

arbitrios y bienes de comunidad existentes, sin embargo, éstas no concordaban con la realidad de los ayuntamientos de españoles e indios novohispanos (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 243-349).

No fue sino hasta 1771 que se logró conformar un Reglamento que estableció condiciones más apropiadas sobre las cuales debería empezar a trabajar la Contaduría General y, que por tanto, debería asumir el ayuntamiento de la Ciudad de México, lo que permitiría ampliarlo a los demás ayuntamientos, podemos decir que hasta el virrey marqués de Croix estuvo de acuerdo. Ahí, podemos ver claramente el cómo ordenaron las rentas, cuáles fueron los funcionarios que se incorporaron, sus funciones, pero sobre todo, el darle coherencia a todas las instancias de control que tenía el ayuntamiento en ese momento, por ejemplo: reglamentar la alhóndiga, reducir los privilegios de los tribunales, establecer la permanencia de los regidores, introducir nuevos regidores y fiscalizadores representantes de los habitantes y del Rey, fiscalizar las cuentas de ingresos y egresos, entre otros asuntos más, que veremos.

La centralización era igual para todos los reinos y colonias, no hubo distinción. Así, se estipulaba que las rentas locales tendrían que estar bajo la dirección del Consejo de Castilla, las cuentas deberían ser revisadas por el Ministerio de Hacienda, en ese momento encargado al marqués de Esquilache; y pedía que los sobrantes fueran cuidados e invertidos en los mejores beneficios para cubrir las regalías propias del Rey y empezar a ampliar los beneficios de los habitantes. Dos fueron los objetivos que se buscaron: la recuperación de la jurisdicción real sobre los territorios y sus privilegios, fisco, justicia, gobierno, y por otro, restablecer las relaciones de supeditación con los súbditos de la Corona, lo que era parte importante de las obligaciones que debería asumir el Estado Absoluto, mismas que había descuidado y que en ese momento eran indispensables para poder enfrentar los cambios que se vivían en Europa, además de intentar resolver los problemas internos de España.

Así se dispuso la creación en 1765 de una Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino de Nueva España, la que debería cumplir varias

funciones importantes: una de ellas se centró en recuperar las funciones del Tribunal de Cuentas de Propios, ahora dependiente de ella, ahí se llevó la cuenta y razón de las haciendas locales, por medio de la entrega, a través de un Reglamento, de los ingresos y gastos realizados, así como de las deudas asumidas; deberían, también entregar los sobrantes para su concentración y mejor distribución, tanto las ciudades y villas de españoles como de indios. Para lograr hacer eficiente la labor se dispuso de la integración de nuevos contadores y escribanos que deberían llevar a cabo dicha labor, los emolumentos se cubrirían con 2% de lo recaudado de todos los propios y arbitrios y bienes de comunidad, así como para los gastos de administración. Se determinó que se dejara de cobrar 4% sobre los arbitrios y que iba a la Real Renta. Con lo cual se decretaba la formación de la instancia reguladora y fiscalizadora de las rentas locales, a imagen y semejanza de la impuesta en España (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 244-245; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).³

Sería interminable reseñar la reforma en cada uno de sus artículos, en términos generales fue similar a la española, aunque con algunas modificaciones, como lo mencionamos. Así que nos centraremos en algunos aspectos que son de importancia para el presente trabajo y objetivo señalado. Uno vez analizada la realidad por Gálvez y su representante, vieron que había problemas distintos a los observados en la Hacienda castellana, pues los arbitrios que costaron tanto tiempo y esfuerzo reformar allá, en Nueva España no tuvieron mayor problema, pues no fueron tan sustanciales para el mantenimiento de los ayuntamientos, incluso en algunos de ellos no existían, mientras que otros asuntos requirieron su mayor atención, por ejemplo los bienes de la comunidad, de las hermandades y demás. Por lo que partimos del hecho de que hubo una definición de los impuestos, una serie de disposiciones sobre su cobro, formas de modificar la contabilidad, entre otros asuntos más.

3. Para España: Bernal, 1978, pp. 285-312; Anderson, 1983, pp. 9-80; Lynch, 2010, pp. 64-221; Kamen, 1964, pp. 368-395; González, 1981, pp. 203-234; Martínez y Alfonso, 2001, pp. 193-299; Delgado, 2009, pp. 79-171; de Castro, 2004, pp. 123-217 y 299-380; del Campillo, 1741 y del Campillo, 1898 (Texto impreso), 32 p.; Delgado y Gómez, 2002; Martínez, 1994, pp. 10-100, 1995, pp. 29-55, entre otros.

Una de las primeras disposiciones estuvo referida a conocer el qué, cómo y cuánto se recaudaba, así como las deudas establecidas y sus plazos, en una palabra, conocer el equilibrio que tenían las finanzas de cada uno de los ayuntamientos novohispanos, o sea, de acuerdo a los ingresos deberían estar los egresos, mientras que se tenía que poner orden en los préstamos llevados a cabo a través de censos, todo ello para evitar pagos excesivos y fugas de dinero, que iban en contra de la hacienda real y de los súbditos; o bien, para impedir que ciertas familias de cada ciudad y villa se sirvieran de estas obligaciones para su beneficio. Por lo que la primera obligación a cubrir fue la elaboración de un Reglamento del cargo y data de cada ayuntamiento novohispano. A partir de ahí se podrían determinar las cargas que se deberían mantener y cuáles desaparecer, reducir los arbitrios y redimir los censos, pero sobre todo, evitar los gastos y salarios excesivos que se asumían como parte de las obligaciones dentro del ayuntamiento, vamos, una reforma amplia para mantener una balanza equilibrada del cargo y data, según los términos mercantilistas del momento (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 245-246; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).⁴

La propuesta fue inconsistente, pues varias razones, que no vienen al caso, no se llevó a cabo la reforma jurisdiccional y fiscal de los reinos de Nueva España y Nueva Galicia, la intención de crear las intendencias en 1765, como parte de la reforma llevada a cabo por Gálvez no se logró, tuvo que esperar hasta 1786, la respuesta de las autoridades novohispanas fue abierta y contraria a los intentos reformistas; por lo que la institución del Intendente como parte nodal de la reforma fiscal local quedaría trunca, entonces sería el Corregidor y/o Alcalde Mayor quien debería llevar a cabo esta propuesta. Por lo cual se dedicó todo un capítulo a este asunto. Principia con el establecimiento de los regidores honorarios en el ayuntamiento, para después empezar a definir sus funciones, su elegibilidad y sus salarios. En todo coincide con la propuesta española, la función será la de vigilar los ingresos, los miembros del cabildo deberán ser electos por los vecinos, se derogan todas las prebendas que recibían antes, so pena de castigo pecuniario y pérdida del puesto. Una vez nombrados los regidores deberían formar las comisiones necesarias para asumir sus obligaciones, todo ello siempre

4. Para el mercantilismo véase a Heckscher, 1983, pp. 499-558; Smith, 1994, pp. 719-804; Say, 2004, pp. 387-479; Schumpeter, 1984, pp. 263-312, entre otros.

en beneficio del Rey y de los vecinos (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 259-261; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Se define de una manera más clara los cargos de Mayordomo y Tesorero. El reglamento dedicó varios puntos a esas funciones, en la parte medular se definió la desaparición de mesas y receptorías, solo deja dos, una para propios y arbitrios y otra para la alhóndiga y el pósito; además deberían abrirse arcas de caudales donde fueran depositados los sobrantes de propios y arbitrios, perfectamente separados y diferenciados. Así como llevar el libro manual y de caja correspondiente a cada uno de ellos. Cada Mayordomo Tesorero de las rentas mencionadas tenía una de las llaves, las otras estarían en manos del diputado más antiguo y del Corregidor. Otra obligación fue revisar las cuentas anuales y exigir las reparaciones en su caso, establecer los llamados alcances. Se fijó claramente el salario que debería gozar este puesto, algo menor a lo que recibía antes, entre otras funciones más (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 271-273; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Para poder cumplir con las disposiciones de fiscalización fue necesario disponer de los oficios de un contador, lo mismo pasó con el procurador síndico, y con el abogado de la ciudad, quienes deberían cuidar los bienes de ésta en beneficio colectivo. A ambos se le fijó horario y sueldo anual, para evitar malos entendidos. En cada ayuntamiento debería haber una oficina de la Contaduría General, donde los anteriores funcionarios deberían despachar, la cual existía desde antes en la llamada mesa de Propios de la ciudad, por lo que no se tenía que hacer ninguna erogación mayor (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 273-274; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Otra distinción clara, fue que se aceptó y se pidió que en los Reglamentos de Propios se distinguiera claramente los ingresos, egresos y deudas que se tenían contratadas, pero lo más significativo es que a los Bienes de Comunidad se les integró como parte de los propios de los pueblos. Todo iba en el mismo costal, cumplir la función primordial de la reforma, la centralización. Así, la información debería ser completa en esos rubros, para cum-

plir con los objetivos señalados, una vez establecidos estos Reglamentos, se procedía a dar paso al establecimiento del Arca de tres llaves para ejercer mejor control sobre los sobrantes. Con esto se podía proceder entonces con la misma tónica que en España; primero, una vez definido los rubros se procedería a su arreglo, evitar los arbitrios hasta donde fuera posible; reordenar los propios para que fueran suficientes para cubrir los gastos; reducir los egresos en todos los rubros, principalmente en las festividades y en la forma de otorgar las concesiones de servicios; y empezar a redimir los censos y sus réditos para dejar las finanzas locales sin déficit (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 273-274; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Podemos observar cómo el plan a seguir en los cabildos de Nueva España era similar al aplicado en los ayuntamientos españoles. Primero, ver cómo estaban los ingresos y gastos, para después empezar a cubrir las deudas y dejar para un mejor momento el asunto de los arbitrios. Como se ha mencionado, los arbitrios en los ayuntamientos españoles se incrementaron sustancialmente, al grado de convertirse en la principal renta de éstos, razón por la cual se tuvo que modificarlos. Para el caso de la Ciudad de México la relación fue diferente, los propios fueron mayores, como veremos más adelante. Además, que dado los informes, dictámenes y órdenes que hemos revisado hasta ahora, podemos sugerir, que el problema en el resto de Nueva España estuvo en otros sectores y no en la discrecionalidad de los arbitrios, los que al parecer estuvieron más controlados por el Tribunal de Propios de Nueva España (Menegus, 1988, tomo II, pp. 755-776 y 1999, pp. 89-126; Tanck, 1999, pp. 17-152; Silva, 2008, pp. 281-306).

Los Bienes de Comunidad de los pueblos de indios fue el asunto espinoso para la Contaduría, ya que no había claridad sobre cómo hacer el Reglamento, pero sobre todo por la poca disposición de la misma y de los funcionarios para llevar a cabo las revisiones. Un argumento delicado estuvo en que la división de los ingresos de esos pueblos estaba determinada por el llamado fundo legal, dotación real de tierra para el mantenimiento colectivo del pueblo, y por las tierras comunales, aquellas que le pertenecían al pueblo que podía arrendar a los integrantes de la comunidad y de

ahí recuperar un ingreso para el sostenimiento de las funciones y festividades del mismo. Lo cual siempre se traducía en dinero, se practicaron varias formas para obtener un beneficio, uno común fue mantener el arriendo de las tierras a los integrantes, o a otros vecinos, y el pago servía para cubrir las necesidades de la comunidad; otro fue su utilización de forma colectiva cediendo parte del trabajo, tequio, para el beneficio común. El sobrante debería correr el mismo procedimiento que en las ciudades y villas, depositarse en un arca de tres llaves para su mejor ejercicio y entregar los sobrantes a la Contaduría General de Propios (Menegus, 1988, pp. 755-776 y 1999, pp. 89-126; Tanck, 1999, pp. 77-152; Silva, 2008, pp. 281-306).

El asunto de la comunidad india se complicó cuando empezaron a aparecer otras formas de Bienes Comunales, por ejemplo, las hermandades y cofradías, o bien, cuando para cubrir los gastos de una festividad se obtenía una parte de esos bienes que se enajenaba para cubrir ese fin, lo que ocasionó problemas en la contabilidad. O bien, para determinar los gastos en las festividades religiosas, conforme avanzó el siglo XVIII se concibieron como gastos superfluos (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 283-289; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

A diferencia de los otros ingresos, los Bienes, al parecer, no registraron arbitrios, todos sus ingresos estaban determinados por la tierra y el uso que se le daba, o sea, eran de propiedad colectiva, que administraba el cabildo indígena de distintas formas. Pero en caso de que los pueblos no tuvieran tierras propias deberían de todas maneras informar a la autoridad, por medio del Reglamento respectivo. El problema fue el incumplimiento de esta disposición, todavía en 1792 el virrey Revillagigedo se quejaba de que aún no lo habían entregado todos los pueblos de indios. Al parecer fue hasta principios de la siguiente centuria que se logró reunir la mayoría de esa información. En muchos casos los Reglamentos presentaron incompletos sus bienes, pues la confusión continuaba, en otros los datos aportaron información sobre éstos, sin embargo, la característica principal fue ocultarlos para evitar perderlos, medida que no siempre tuvo el éxito esperado (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 253-254; Menegus, 1988, pp. 755-776 y 1999, pp. 89-126; Tanck, 1999, pp. 77-152; Silva, 2008, pp. 281-306).

Por otro lado, las demás ciudades sí tuvieron que cumplir y definir los ingresos, propios y arbitrios que tenían. Para que a partir de ahí se empezara, de la misma manera que en España, a centralizarlas. Definir si los arbitrios pueden sustituirse por algunos propios; precisar las deudas a través de los distintos censos que se solicitaron; prohibir la instauración de más arbitrios en los ayuntamientos, como medida de orden, aunque en algunos casos fue necesario contemplarlos para cubrir ciertos gastos, como fue el caso de Orizaba que solicitó alrededor de 1790, la autorización para establecer esos impuestos ante la penuria de los propios.

Para entregar los Reglamentos se daba un año, una vez recibidos los informes se procedería de la misma manera, revisar y aprobar las cuentas; empezar a reducir los censos y réditos y posteriormente a reorganizar los propios y, buscar, eliminar los arbitrios. Aquí a diferencia de España, no se dice expresamente nada sobre la necesidad de reformar los impuestos, o sea, introducir las contribuciones directas en vez de las indirectas, pero no hay duda de que la intención fuera la misma, no había por qué pensar lo contrario, como se pudo confirmar años más adelante con las propuestas entre 1812 y 1814 (Bernal, 1978, pp. 285-312; Jáuregui, 1999, pp. 185-352; Jáuregui, 2006, pp. 9-45; Serrano, 2007, pp. 25-45).

Respecto a las rentas de propios, el Reglamento definió cuáles deberían ser los impuestos que se recaudarían en esos espacios urbanos. Por estos se entendió lo siguiente:

“fincas de cajones, tiendas de comercio, casas y accesorias, sitas en las calles y callejuelas, en varios censos perpetuos y redimibles, pensiones que paga el obligado de abasto de carnes, arrendamiento de tablas del rastro, oficio de fiel contraste, de pesos y medidas y en la pensión de los puestos y mesillas de la plaza mayor, cuyos productos están destinados al pago de salarios, obras, cargas, fiestas y cuanto generalmente ocurre de gasto del ayuntamiento.” (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 262-264).

Los ingresos por concepto de arbitrios se presentan divididos en dos rubros importantes, pero jamás se refiere a ellos como tales, son las rentas de

Sisa y de Cuartillas. Que por otro lado son las más comunes en Nueva España, razón por la cual sostenemos que el problema ya señalado, para España no era igual. Hace la referencia a los que se debe cobrar por la introducción de barriles de aguardiente y vino y el destino que deben tener. Pero llamó la atención que sobre otro tipo de “caldos” no se cobre este impuesto, por ejemplo: “las mistelas, aceites y demás licores”, así pide que sean tasadas en la misma categoría que los primeros. Y define que el cobro y contabilidad de esta renta debe hacerla el Mayordomo Tesorero de propios de la ciudad, o villa. Y, por último, define que una parte de esos ingresos debe ir para el mantenimiento de las “cañerías, fuentes públicas y cárceles de las ciudades” (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 265-266; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Mientras que para el ingreso por “Cuartillas” que se cobran por la introducción de harina de trigo y cebada, que se destinan para el mantenimiento y financiamiento del pósito urbano, la dejaría de recaudar el contador del ramo del viento y sería, también, el mayordomo tesorero quien se hiciera cargo de tal obligación. Más adelante hace referencia a las obligaciones del mayordomo de la alhóndiga, el cual estaba autorizado a llevar las cuentas separadas de los ingresos de propios, pero a definir bien el cómo se prestaba y a quién, para evitar perjudicar a los vecinos. Incluso el Reglamento trae unos apartados para explicar el cómo debe hacerse para realizar obras de propios y obras públicas, en esos términos, deberán hacerse siempre de acuerdo con el obrero mayor de la ciudad y previendo que los sobrantes cubran primero los réditos y censos, así como las reparaciones a los bienes de propios, casas, tiendas, cárceles, etc. y después las obras que requiere la ciudad, como pueden ser el empedrado, alumbrado, limpieza etc. Para cerrar, el Reglamento hace una explicación completa de los gastos por concepto de festividades religiosas, que dependía de cada ciudad y villa, cuentas que son tomadas a partir de los informes mismos que entregan los funcionarios locales. Este rubro fue revisado y modificado por lo excesivo de los gastos, según los contadores de propios, pues las festividades religiosas fueron una erogación que se debía reducir considerablemente, pues los propios no deberían gastarse en estas actividades, sino en considerar y mantener en “buen estado” los privilegios reales el “bien común” de los vecinos, por lo que se abrió una discusión amplia sobre éstos (Fonseca y Urrutia, 1978,

Vol. VI, pp. 267-268; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

Otro asunto importante fue el establecimiento de los profesores de primeras letras, la necesidad que asumieron los funcionarios reales para llevar la educación a los vecinos se hizo presente y formal en esta Reforma, desde ese momento todos los ayuntamientos y cabildos novohispanos, deberían contratar a un profesor encargado de cumplir con esta obligación, para lo cual se determinó un 2% de los ingresos para el pago y manutención de las necesidades de esta labor. Siendo el proceso de establecer escuelas en los ayuntamientos novohispanos a cuenta de los propios de cada ciudad y villa, sin dejar afuera a los pueblos de indios, los ingresos deberían alcanzar para todo (Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 267-268; De Gálvez, 2002, pp. 133-137; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56).

A partir de este ejemplo podemos ver que los reglamentos de propios y arbitrios de las ciudades y villas de Nueva España llegaron en el transcurso de cinco a seis años a la Contaduría General, por ejemplo: el de la ciudad de México es de 1771, pero solo se logró realizar una extensa recolección de información sobre las haciendas locales hasta pasado ese tiempo. Los problemas estuvieron en la confusión que generó tal medida y a la poca información que se entregó, recordemos la incapacidad de introducir las reformas jurisdiccionales en Nueva España y, por tanto, el retraso.

A partir de la introducción de la reforma borbónica a la jurisdicción hubo que hacer las modificaciones necesarias. La desaparición del Corregidor, o del Alcalde Mayor, obligó a aplicar los mismos mecanismos de control, ahora con el Intendente, la Junta Provincial de Real Hacienda y la Junta de Propios, todas las instituciones tuvieron que someterse a las nuevas reglas y asumir la centralización como un nuevo mecanismo de control y fiscalización. El cual había empezado desde la década de 1770, pero que ahora con los nuevos funcionarios e instituciones cambiaba, ya no se podía recurrir sólo a un funcionario, sino que ahora había que considerar a toda una junta. Lo mismo pasó con la aparición de los funcionarios al interior del cabildo urbano, los regidores honorarios y el síndico procurador (Fon-

seca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 299-313; Miranda, 1978, pp. 127-132; Pietschmann, 1996, pp. 58-117; Jáuregui, 1999, pp. 185-352; Espinosa, 2002, pp. 42-84; Capdequi, 1982, pp. 61-63; Anderson, 1983, pp. 9-80).

La llegada de las llamadas Reformas de los Borbón reubicó el asunto de los ingresos locales dándole el carácter que tenían en España. Con lo cual acababan de realizar el proyecto de reforma, centralización, fiscalización y sobre todo de recuperación de más ingresos en momentos en que las necesidades se volvieron más acuciantes. Mismas que podemos empezar a observar por medio de las cuentas presentadas por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que sin duda, es ejemplo de lo que se aplicó en el resto de las ciudades, villas y pueblos novohispanos; pero que hay que tener cuidado con las cantidades ya que ésta conjuntó una serie mayor de recursos para cubrir una demanda más amplia que cualquier otra ciudad o villa, tan solo si recordamos que vivían en promedio 100,000 habitantes, entre fijos e itinerantes, podemos entonces darnos una idea de la capacidad y necesidades que tenía esta Ciudad desde entonces.

PROPIOS Y ARBITRIOS DE LA CIUDAD

En esta ocasión trabajamos con los propios y arbitrios de la Ciudad de México, en términos agrupados, ya que hasta ahora no contamos con los valores desagregados de cada uno de los rubros, salvo en los casos en que se menciona. Si partimos de la definición realizada por los funcionarios de la Hacienda Real, entenderemos que los propios son todos los impuestos recaudados por los bienes muebles e inmuebles que tuvo en su poder el ayuntamiento, recordemos que son casas, ejidos, ranchos, haciendas, tiendas, alhóndiga y demás; mientras que por los arbitrios podemos empezar a sostener que fueron cuatro los significativos, los derechos de la llamada sisa, un porcentaje sobre la introducción de caldos, vinos y aguardientes, y las cuartillas por cada carga de trigo introducida. Cabe señalar que a fines del siglo XVIII se abrió una discusión para ver el costo del alumbrado público y cómo cubrirlo, la discusión fue amplia y como veremos los ingresos para su aplicación se incrementaron hacia fines del periodo analizado; además no podemos dejar de lado el rubro de los empedrados, la cobranza también

fue sustancial para cubrir las necesidades que requería la Ciudad conforme aumentaba su demanda de bienes y servicios.⁵

Es menester no olvidarse, por lo que se insiste en este asunto, de que la reforma comenzó con la llegada del virrey primer Conde de Revillagigedo y continuó con la presencia del Marqués de las Amarillas entre 1746 y 1760, los que empezaron a establecer reglamentos y ordenamientos para la Real Hacienda, desde las discusiones que se abrieron con las alcabalas, hasta los impuestos a las pulperías, pasando necesariamente por los propios y arbitrios. La consecución de estas medidas se reflejó en cambios en torno a las disposiciones que mantenían los arrendatarios de las rentas, o bien, los encabezamientos de las mismas, todo ello con el afán de lograr una mejora en torno al control y fiscalización de los ingresos y gastos, por ende, de los beneficios que recibían los súbditos (AGN, Ayuntamiento, vol. 235, exp. 3, f. 1-12, 1768 y vol. 160, exp. s/n, f. s/n, 1766; Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 243-253; Real Ordenanza, 1984, pp. 23-65, Artículos 15-56; Burkholder y Chandler, 1984, pp. 119-191).

En las cédulas reales de esas fechas se empezó a solicitar las cuentas de los propios y arbitrios de la Ciudad de México para hacer los cotejos y comprobaciones correspondientes, además de empezar a agilizar los trámites de revisión de cuentas en el Tribunal, darle orden a la mesa de propios y, sobre todo, evitar los desfalcos y financiamientos particulares con recursos del erario real. La lista es significativa, para la llegada del visitador general los miembros del ayuntamiento tenían pleno conocimiento del cambio y de los deberes que deberían asumir, a pesar de ello se opusieron a modificar las prácticas establecidas y menos a entregar las cuentas, lo que provocó un retraso en dichas medidas (Silva, 2009, pp. 15-48; Espinosa, 2007, pp. 166-263; Meissner, 1995, pp. 261-272 y 1996, pp. 11-35).

Lo anterior para señalar lo complicado que ha sido recuperar los datos que nos permitan conocer mejor los rubros que se cobraron en el ayun-

5. Como se mencionó es una versión preliminar, un acercamiento a valores agregados, o bien a algunos de los rubros que se cobraron, el objetivo es completar el cuadro sobre el que trabajamos para tener la serie completa; aunque con lo que presentamos podemos tener una idea de las tendencias de los ingresos y egresos en el periodo señalado.

tamiento capitalino, a pesar de ello tenemos un primer cuadro que nos permite tener una idea de la importancia que tuvieron los impuestos para dicho espacio urbano. A partir de ahí podemos entonces empezar a señalar que los rubros de propios fueron los que generaron mayor ingreso, integrado sin duda por los bienes inmuebles, mercados, tianguis, alhóndiga y pósito, mientras que los rubros de arbitrios, importantes, pero nunca de las dimensiones de los primeros, aunque hay que considerar que para los años de la década de 1760 aún no se habían aplicado los nuevos formatos de control (ver Cuadro 1, en anexos).

Como se puede apreciar, en el cuadro referido, los ingresos, que es el rubro más completo hasta ahora, muestra un incremento importante desde 1764 hasta 1801. Respecto a los egresos tenemos aún carencias que no nos permiten acercarnos a ellos, aunque para el primer año de 1764 y los últimos de la serie sí hemos logrado completarlos, la mitad de la misma carece de información completa, se han anotado los gastos que generaron el cobro y los bienes y servicios en que se gastaron, por lo que sería aventurado señalar algo en términos generales. Lo mismo sucede con los datos de los ingresos y egresos del pósito, alumbrado y empedrados, que mantienen la misma condición.

Los datos que tenemos para 1764 y 1768 nos muestran unas finanzas con superávit, ya que los ingresos fueron superiores a los gastos, la diferencia no fue sustancial, pero hubo un ahorro en 1764, podemos suponer que en 1768 los gastos no se incrementaron y que a pesar de los manejos inadecuados, de acuerdo a la reforma, el ayuntamiento de la Ciudad mantuvo un remanente que le permitía cubrir imprevistos, como lo señalaron insistentemente en los informes entregados. Es de señalar que los gastos mayores los representaban los propios, pósito y alumbrado, mientras que la sisa fueron menores, menos de 50% de sus ingresos, lo que sin duda resultaba en ese remanente. Si se mantuvieron las condiciones, no había razón por la que no, entonces 1768 debió haber sido semejante (ver Cuadro 1).

Lo anterior confirma varios asuntos que se habían señalado en las cédulas reales y en la propuesta de reforma aplicada por Gálvez, la inconsistencia de los propios para cubrir los privilegios reales y los gastos de los bienes y

servicios, los arbitrios, en ese caso la sisa, posibilitó cubrir parte del déficit y convertirlo en excedente en ese primer año. El problema era evidente, el cómo manejaron los ingresos y cómo los aplicaron, pero sobre todo, cómo se cubrían las deudas. Parece ser que los ingresos por concepto de arbitrios, sisa y cuartillas, no se usaron para el fin que se establecieron, por lo menos en esos años, posteriormente cambió, como parte de las medidas asumidas para el “bien común”.

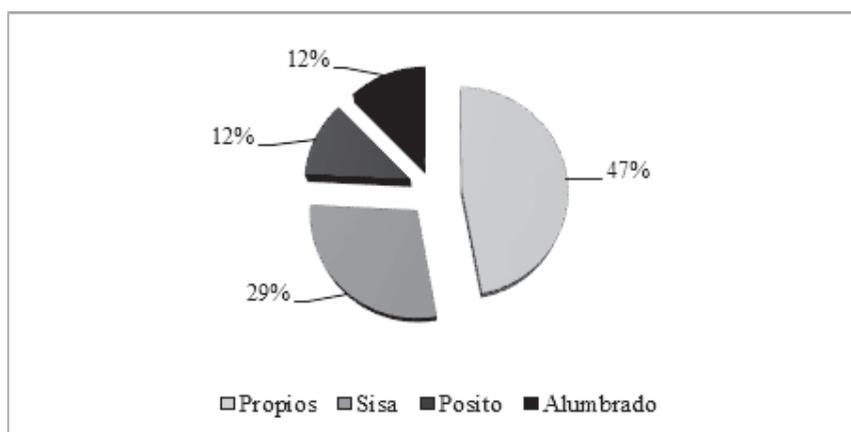
Para cerrar este análisis, observemos ahora el comportamiento de los últimos años de la tabla, los que van de 1797 a 1801, que a distinción de lo anterior se cuenta aquí con la información más completa de los rubros, lo que nos permitirá entonces tener una mejor apreciación de ellos. Primera observación el cobro de la sisa se mantuvo estable, sin cambios, aunque los gastos de este rubro se vieron incrementados, casi desde 1789, aunque no podemos decir que se mantuvieron hasta 1797, pero en ese año fueron mayores que el ingreso, entonces quiere decir que se aumentó el costo de recaudación, algo sorprendente pues al parecer el consumo de los caldos y vinos no se movió en ese sentido, ya que el ingreso se mantuvo estable desde siempre, sin cambios; aquí habría que señalar que el cobro sobre el aguardiente y pulques se hacía en otra oficina, vamos, le correspondía a la Real Hacienda, no al ayuntamiento (ver Cuadro 1).

Los propios tuvieron una baja considerable, perdieron en proporción una tercera parte, para recuperarse a principios del siglo XIX, no podemos saber cuándo bajaron y por qué, hasta ahora; se observa un incremento sustancial en los gastos de este rubro, por encima de los ingresos, salvo los dos últimos años, que bajaron. Mientras que el pósito, alumbrado y empedrados incrementaron su ingreso y su egreso considerablemente, la demanda de bienes y servicios aumentó considerablemente, con el déficit correspondiente en la cuenta corriente, salvo en dos años, en el resto no alcanzó para cubrir el faltante, lo que se insiste mucho en los informes de los integrantes de las mesas de propios, alhóndiga y arbitrios, respectivamente (ver Cuadro 1).

Pasemos ahora a revisar los valores relativos de los rubros y años indicados anteriormente para conocer mejor las relaciones entre los ingresos y los

egresos de cada uno de ellos. Se confirma, que, en 1764, el mayor recurso es el de propios, sin más, le sigue la sisa, para cerrar con el pósito y el alumbrado en las mismas dimensiones. A primera vista se aprecia que los propios son más importantes que los arbitrios, que por sí mismos eran suficientes para cubrir la demanda de los servicios, ya que casi la mitad son ingresos obtenidos por ese rubro, que por otro lado es uno de los más altos de las ciudades grandes de Nueva España (ver Gráfica 1).

GRÁFICA 1. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1764



FUENTE: Cuadro 4.

Podemos observar, de acuerdo a estos datos, que los ingresos que mantenían al ayuntamiento de la Ciudad de México se refieren en su mayoría a los propios, lo que indica que la contabilidad y la organización de estos ingresos estaba marcada por las “viejas formas” de ejercicio jurisdiccional del ayuntamiento, pero también el siguiente ingreso nos habla de la ingesta importante de las bebidas en general, el rubro de sisa es casi una tercera parte del ingreso, entre ambos asumían el mayor ingreso, más de 70%. Un asunto importante pues los arbitrios sí causaron un desfase importante en la relación, cubrieron más de 50% del total. Lo que señala el problema que se intentaba resolver por medio de las medidas de control, sin duda a esto habrá que añadirle el asunto de los emolumentos y negaciones que ejercie-

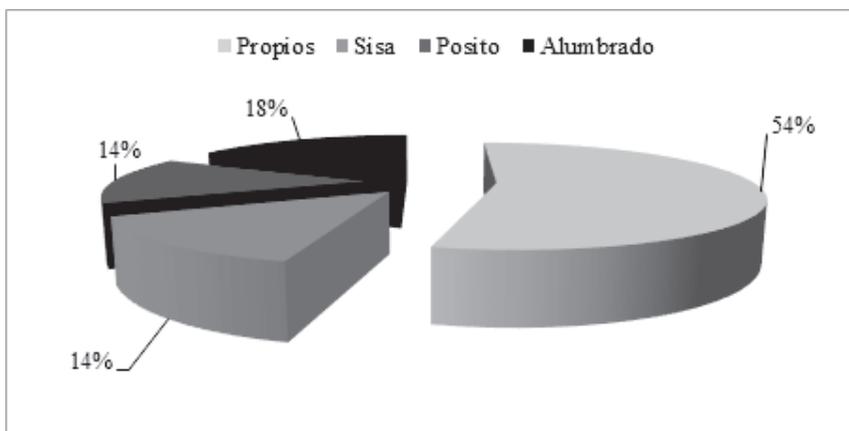
ron los regidores en beneficio particular, otro asunto que se buscó resolver (ver Cuadro 1 y Gráfica 1).

Pero no hay que perder de vista que la distribución de los ingresos nos señala un incremento importante en relación con los propios, sin duda se podrá decir que éstos son varios, pero también es menester señalar que eran las rentas locales más importantes de la Ciudad, con respecto a las demás, aun así la relación de los ingresos estuvo marcada por este rubro que al parecer se mantuvo como el más significativo de todos. Lo que demuestra que de alguna manera funcionaba la administración de propios de la Ciudad, era eficiente, sin entrar en detalles, cumplía con las condiciones y obligaciones establecidas. El cómo y cuánto fueron asuntos que motivaron los cambios, como veremos más adelante (ver Cuadro 1 y Gráfica 1).

Respecto a los egresos del mismo año, podemos observar que la proporción de los ingresos de la Ciudad es sustancialmente diferente, se puede decir que hay una relación inversamente proporcional a las condiciones existentes, el gasto en los propios es el mayor, incluso en los ingresos la diferencia es de casi 10%, lo que podemos indicar, es que una parte de éstos iban al pago de los alcaldes y contadores de las mesas, otra a la inversión en obras de propios y otra, sin duda, al financiamiento de los negocios de los regidores, como ya se había señalado. La proporción es difícil establecerla pues no hemos procesado aún otros datos, pero no podemos dejar de señalarla (ver Cuadro 1 y Gráfica 2).

Por otro lado, gasto denominado de alumbrado, fue un problema constante que causó múltiples problemas sin resolverse para la Ciudad de México, este registró un incremento de 6%, con respecto a la cantidad recaudada. Lo que nos indica que las necesidades fueron mayores, que la capacidad de cubrirlas, las causas pudieron ser: una administración deficiente, una definición y tasa inconsistente para el gasto, la incapacidad de recaudarla por parte de los regidores y alcaldes, la evidencia es que no hubo una relación efectiva entre estos dos rubros, los déficits se hacían cada vez más grandes (ver Cuadro 1 y Gráfica 2).

GRÁFICA 2. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1764



Fuente: Cuadro 1.

Por lo que respecta a los gastos del pósito, éstos no se quedaron atrás, el déficit lo podemos señalar en una relación de 1 a 2, lo que confirma el problema de la administración y funcionamiento de las diversas mesas del cabildo, si bien, la relación es menor en este rubro la carencia sigue siendo la misma, los ingresos no alcanzaban para cubrir los gastos por cada rubro, pero si las cuentas se manejaban sin distinción de cada uno de ellos, como se hacía y que se buscaba cambiar con las medidas reformistas, entonces el resultado era que existió un superávit de alrededor de 7% aproximadamente, como lo indican las cifras (ver Cuadro 1 y Gráfica 2).

El asunto fue que los ingresos de la sisa fueron importantes, casi una tercera parte de éstos, pero lo significativo es que sus gastos fueron menores, o sea, 50% menos que los ingresos, lo que permitió cubrir las demás necesidades de los otros rubros manejados por los regidores de la Ciudad de México. Como se había mencionado, los gastos de administración y de los servicios asignados a los propios eran mayores a la capacidad de recaudación, lo que indica claramente que los visitadores habían hecho correctamente el trabajo, había problemas en la administración de los ingresos del ayuntamiento, misma condición que enfrentaron en España, la diferencia

fue que en este caso los arbitrios no eran tan abundantes como fueron allá, pero sí mantuvieron a flote las necesidades de la Ciudad por varios años, aunque no tengamos la evidencia, suponemos que esta práctica se repitió constantemente (ver Cuadro 1 y Gráfica 2).

Para los años que van de 1784 a 1791 tenemos información que es útil e importante para varias observaciones y propuestas, a pesar de que no hay datos para todos los rubros que se han manejado, nos interesa presentarlos. Empecemos por los propios, se aprecia un incremento radical, entre 1768 y 1784, un antes y un después de las medidas, la relación cambió, 60% fue la diferencia, algo significativo, relación que se mantuvo en el periodo señalado, casi llegó a los 300,000 pesos recaudados, algo al parecer inusual, o resultado de las reformas; no solo a la parte administrativa, sino también a la vigilancia, o a una presión fiscal, propuestas que hay que confirmar todavía, pero la diferencia es un resultado que no podemos pasar por alto (ver Cuadro 1).

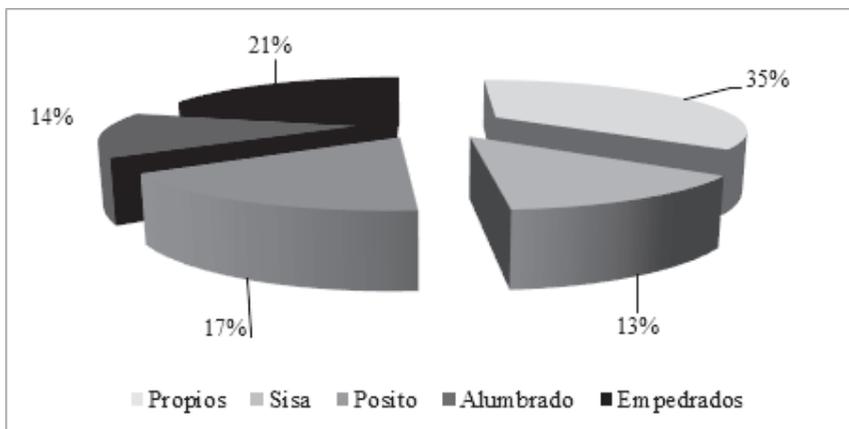
No tenemos aún los gastos de propios, lo que hace incompleta nuestra observación, sin duda estos debieron incrementarse, con las obras de propios, restauración y mejoramiento de éstos, así como con las obras públicas emprendidas por el cabildo urbano, de ellas ya han dado cuenta otros estudios. Un dato más, el periodo es significativo por ser marcado por el llamado “año del hambre”, de precios altos, escasez y demás, las cifras presentadas demuestran que los habitantes de la Ciudad de México tuvieron para pagar los propios, incluso que sus actividades se incrementaron, o bien, la presión fiscal se hizo presente, pero hubo para pagar estos cargos por espacio de ocho años (ver Cuadro 1).

El otro rubro que hemos integrado, de manera más constante, es la sisa, ésta no tuvo modificaciones considerables, fluctuó de manera similar a lo largo de la serie, incluso los gastos se mantuvieron estables, casi en la misma proporción que los ya señalados para el caso de 1764. Por lo que suponemos que las cifras coinciden y muestran los cambios en la administración, al parecer estamos ante unos resultados de mayor eficiencia y efectividad en la labor fiscal local, como parte de los cambios establecidos (ver Cuadro 1).

Para el año de 1797, el reparto proporcional había cambiado, basado en las reformas y cambios aplicados en el control de la recaudación, las cuentas y los pagos de salario a los regidores, la fiscalización sobre los ingresos y los sobrantes, fue algo de lo que insistieron constantemente en los informes tanto el Síndico Procurador, como el Mayordomo de propios del cabildo de la Ciudad de México. Los valores fueron representados casi en la misma proporción, cabe señalar que en estos datos la información es más completa, para ello los presentamos de manera quinquenal; así tenemos que los propios representaron 35% del total en ingresos y 36% en gastos; la sisa 13% y 15% respectivamente, se presentó ya un déficit que no se daba con antelación; el pósito incrementó sus ingresos 17% y sus gastos fueron menores 13%, mientras que en el alumbrado la relación cambió, con 14% y 10% del total, así como los empedrados con 21% y 26%, lo que hizo que las finanzas presentaran un déficit de alrededor de 23%, salvo para dos años, 1799 y 1801. Se presentó desde este momento un déficit en la cuenta corriente, pues los gastos superaron a los ingresos en una relación de una tercera parte del total, asunto que no podemos rastrear en otra parte de la serie (ver Cuadro 1 y Gráfica 3).

Si hacemos una observación particular y revisamos el año de 1800, el déficit se redujo considerablemente, pero aún los ingresos no alcanzaron para cubrir los gastos propios de la Ciudad de México, mientras se registró una mejora en la relación de los propios, 33% contra 38%, los arbitrios que habían mantenido una relación equilibrada empezaron a desfasarse y provocaron un déficit en su cuenta, por ejemplo los valores de la sisa fueron 12% y 14%, para el pósito de 17% y 16%, alumbrado 12% y 10% y empedrados 21% y 27%, el ejercicio fiscal buscó sin duda establecer un equilibrio a partir de hacer más eficiente el gasto y mantener el control a través del reglamento de gastos y salarios, pero aun así la deuda fue de 8% menor a la de 1797. Mientras que para 1801 ya se registró un superávit siendo los gastos de propios, sisa y pósito los que tuvieron una reducción considerable, sería que de ahí en adelante las rentas de la Ciudad se verían equilibradas, es algo que suponemos (ver Cuadro 1 y Gráficas 3 y 4).

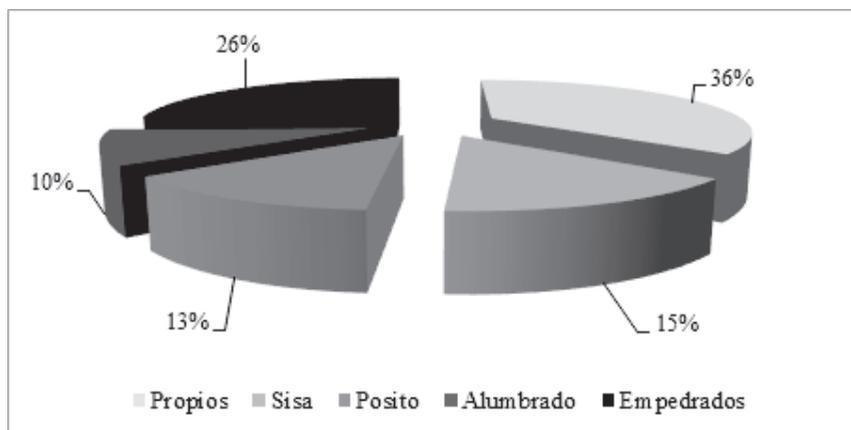
GRÁFICA 3. INGRESOS QUINQUENALES DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1797-1801



FUENTE: Cuadro 1.

Los gastos por el quinquenio comprendido entre 1797 y 1801 de las finanzas del ayuntamiento capitalino, de los rubros de propios y empedrados de la ciudad cubrieron más de una tercera parte de los ingresos y egresos, lo que indica que los propios fueron la base sobre la cual la reforma fiscal sustentó su propuesta, sin embargo, como se puede apreciar, éstos no fueron suficientes para cubrir todas las necesidades, por ello la aparición del rubro de “empedrados”. Fue un nuevo arbitrio que estaban determinados a realizar una obra pública, hacer más transitables las calles y evitar las inundicias y afectaciones, por lo que sus ingresos y gastos se incrementaron, la inconsistencia había creado la necesidad de ampliar, o modificar, los propios por otro impuesto, la “única contribución”, un asunto importante (ver Gráfica 4) (Jáuregui, 2006, pp. 9-45; Serrano, 2007, pp. 25-45).

GRÁFICA 4. EGRESOS QUINQUENALES DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1797-1801



FUENTE: Cuadro 1.

Los rubros de sisa y empedrados mantuvieron una relación de mayor gasto, casi en la misma proporción que los propios, lo que empujó el déficit ya señalado; mientras que los demás ingresos registraron una mayor entrada, que las costas que registraron, como se puede observar las relaciones dependían propiamente de cada una de las inversiones que se tenían que realizar en la Ciudad, sin duda, el mantener las fuentes públicas y cañerías en buen estado implicaba un mayor gasto, así como el asunto del empedrado de calles. Sin embargo, el alumbrado parece ser más estable pues su relación fue siempre estable, no hubo mayor gasto, lo que llama la atención por lo controversial de la recaudación de este rubro (ver Gráfica 4).

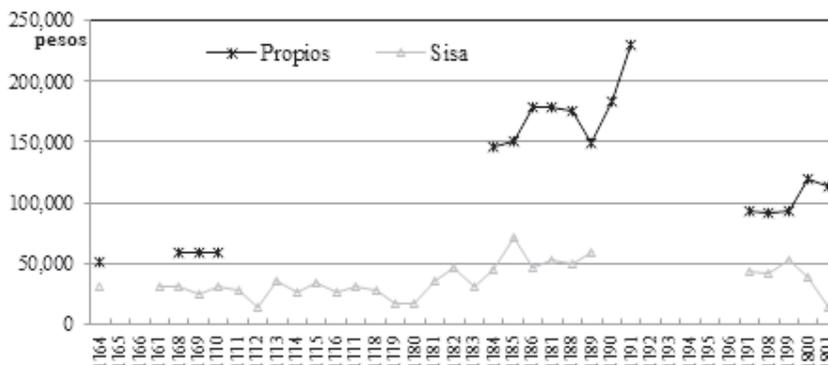
Estos valores nos permiten vislumbrar algunos detalles importantes, como que las reformas aplicadas empezaron a recomponer las condiciones de recaudación, al tener mayor control de los mismos, como se aprecia en los valores registrados, pero también a reducir hasta donde se podía los gastos, sobre todo aquellos que no tenían relación con la función para la que se aplicaron, por ejemplo, las festividades civiles y religiosas, las erogaciones para el beneficio de los regidores y el pago de las deudas que consumía parte importante de éstos.

Para terminar este análisis de los datos, escasos aún, de las finanzas municipales de la Ciudad de México, observemos ahora el comportamiento de las tendencias de los valores que tenemos más amplios, o sea, de los propios y de la sisa para conocer los posibles movimientos que marcaron éstos en torno a su uso y respuesta que dio a los regidores de la Ciudad, ante los compromisos que se crearon como parte de la Reforma y las relaciones de apoyos y mejoras que deberían recibir el Rey y los habitantes urbanos.

Las tendencias marcan, con las salvedades del caso por la ausencia aún de datos completos, un incremento moderado en los años que van de 1764 a 1801, casi una estabilidad en ambas líneas, propios y sisa. Al revisarlas detenidamente podemos vislumbrar tres momentos de cambios importantes, más acusados en los propios, pero aún así significativos en la sisa al mismo tiempo. Para los primeros hay tres momentos a señalar; el inicio de la serie con valores menores al resto, un segundo de incremento exponencial que va de 1784 a 1791, periodo de mayor registro de valores y, por último, el que va de 1797 a 1801 con valores menores, pero importantes; nunca iguales a los del inicio de la serie, al final empieza a dibujarse una caída moderada de éstos (ver Gráfica 5).

Respecto a los valores de la sisa, la tendencia que marca es más clara y evidente, de crecimiento moderado, como se mencionó, con los tres movimientos de los propios, al parecer, con las reservas del caso, instó, una estabilidad entre 1764 y 1780, donde 1772 aparece como un año problemático por la caída en los ingresos; un segundo momento de crecimiento importante que inicia en 1780 y llega hasta 1789, mismo que coincide con el de propios; para cerrar el ciclo con una baja respecto a los valores anteriores y una estabilidad, más bien una caída considerable en los primeros años del siglo XIX (ver Gráfica 5).

GRÁFICA 5. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE PROPIOS Y SISA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1764-1801



FUENTE: Cuadro 1.

CONCLUSIONES

Podemos entonces empezar a plantear varias conclusiones, a reserva de confirmarlas con un estudio más amplio, mismo que se realizará en breve. La reforma fiscal llevada a cabo en los ayuntamientos de Nueva España buscó reordenar y organizar mejor las obligaciones y compromisos que mantenían los cabildos urbanos con sus respectivos habitantes, restablecer las relaciones entre la Corona española y los súbditos, en una forma de recuperar el control y las obligaciones que tenían ambos. El proceso empezó como una recuperación de esa relación con base en las obligaciones y beneficios que tenían, para lo que se enfocó en la justicia y el fisco, funciones sustantivas de cualquier Estado para imponer las normas y compromisos, así como los beneficios de los integrantes, aspecto que señalaron claramente los visitantes en sus informes, el mismo que De Gálvez hizo en el informe que realizó y en las tareas que dejó para los nuevos funcionarios.

Lo que implicó cambios sustantivos en las formas de ejercer la justicia y el fisco al interior de los ayuntamientos en general, en particular con el cabildo de la Ciudad de México que buscó y pretendió mantener sus privi-

legios por encima de las reales cédulas, el resultado fue un enfrentamiento con el Visitador General y la consecución de la respuesta real, se aplicó la reforma; lo que llevó a una modificación a las funciones, a la introducción de nuevos funcionarios, a un mayor control sobre las finanzas municipales, así como hacer eficiente el Tribunal de Cuentas de Propios para responder eficazmente ante las demandas de la Corona de esos años, de la organización del poder absoluto-ilustrado y de los habitantes de Nueva España, en general, y de la Ciudad de México en este caso.

Todo ello se vio reflejado, de alguna manera en los datos que se presentan, con los incrementos en la recaudación, debido a un mayor control y el pago porcentual de la misma, más reducido y fiscalizado, una división más clara y ordenada de los ingresos y egresos entre propios y arbitrios, que buscaron mantener un equilibrio entre ambos, no más arbitrios que esquilmaran a los habitantes, pero sí aquellos que otorgaban mejoras en la vida diaria, por eso los incrementos en gastos como alumbrado y empedrados, así como el mantener las fuentes de agua y la limpieza de la Ciudad.

Todo ello empieza a mostrarse a través de los datos numéricos, tanto absolutos, como relativos, que hemos presentado, no se incrementaron los impuestos, pero sí se cobraron de acuerdo a lo estipulado, se buscó suspender los cobros indirectos, todo ello se analizó en los momentos de incremento de éstos, con dos rubros importantes, los propios y la sisa, que aún guardando las proporciones, las tendencias son similares, la reforma logró en primera instancia el objetivo, incrementar las rentas y hacer más eficiente el gasto, los beneficios empezaron a notarse en la Ciudad de México (no fue asunto abordado en este texto), aunque la reforma fue corta, de dimensiones limitadas, las condiciones fueron más complejas y ante la situación internacional, no se logró completar dichos cambios, lo que responde a la caída de inicios del siglo XIX.

Los cambios tardarían más en hacerse presentes, no dudamos que los funcionarios de la Real Hacienda y de las oficinas correspondientes, como la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad de Nueva España, tenían claro las limitaciones de mantener los viejos impues-

tos y sus formas, sin duda habían analizado sus posibilidades y discutían las medidas más apropiadas para lograr incrementar las rentas y modificarlas, todo a partir de los cambios que se introdujeron en Europa continental, con los impuestos personales y directos, así como las fórmulas asumidas por éstos con relación a los impuestos al consumo, la renta empezaba a ser parte importante de la discusión, pero el cómo aún no estaba claro, menos para los funcionarios españoles (Smith, 1994, pp. 614-843; Ricardo, 2004, pp. 51-197).

REFERENCIAS

AGN Archivo General de la Nación

Ayuntamientos, volumen 160, expediente s/n, fojas s/n, 1766.

Ayuntamiento, volumen 235, expediente 3, fojas 1-12, año 1768.

Ayuntamientos, volumen 140, expediente 4, fojas 30, 1802.

Anderson, Perry, (1983), *El Estado Absolutista, España-México: Siglo XXI*.

Artola, Miguel, (1982), *La Hacienda del Antiguo Régimen, España: Alianza Universidad Textos*.

Bernal, Antonio Miguel, (1978), "Haciendas locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)", *Hacienda Pública Española*, (55): 285-312.

Burkholder, Mark A. y D. S. Chandler, (1984), *De la impotencia a la autoridad: la Corona española y las audiencias en América 1687-1808, México: Fondo de Cultura Económica*.

Campillo y Cosío, José del, (1741), *Tratado de los intereses en Europa, España*.

- , (1898), *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es* (Texto impreso), España.
- Castro, Concepción de, (2004), *A la sombra de Felipe V*, José de Grimaldo, ministro responsable, Madrid, Marcial Pons Historia.
- Delgado Barrado, José Miguel, (2009), *Quimeras de la Ilustración (1701-1808)*. Estudios en torno a proyectos de hacienda y comercio colonial, España: Universidad Jaume I.
- Delgado Barrado, José Miguel y José Luis Gómez Urdáñez (Coord.), (2002), *Ministros de Fernando VI*, España: Universidad de Córdoba.
- Espinosa, Martha L., (2002), “El tribunal de fiel ejecutoria de la ciudad de México, 1724-1790. El control del cabildo en el comercio urbano”, Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- , (2007), “Las reformas borbónicas en el ayuntamiento de la ciudad de México, 1765-1792”, Tesis de maestría, El Colegio de Michoacán.
- Fonseca, Fabián y Urrutia Carlos, (1978), *Historia General de la Real Hacienda*, Vol. VI, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Gálvez, José de, (2002), “Sobre el arreglo de Propios y Arbitrios”, en Informe del marqués de Sonora al virrey don Antonio Bucareli y Ursúa, México, CIESAS – Miguel Ángel Porrúa.
- García G., Carmen, (1996), *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativas a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León – Consejería de Educación y Cultura.
- Gómez Gómez, Amalia, (1979), *Las visitas de la Real Hacienda novohispana en el reino de Felipe V, (1710-1733)*, Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

- González, Alonso Benjamín, (1981), *Sobre el estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid: Siglo XXI Editores.
- Heckscher, Eli F., (1983), *La época mercantilista. Historia de la organización y las ideas económicas desde fines de la Edad Media hasta la sociedad liberal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jáuregui, Luis, (1999), *La Real Hacienda de Nueva España: su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México: UNAM - Facultad de Economía.
- Jáuregui, Luis, (2006), “De re tributaria. ¿Qué son las contribuciones directas?”, en *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XVIII*, México, coordinado por Jáuregui, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Kamen, Henry, (1964), “El establecimiento de los intendentes en la administración española”, *Hispania*, 24 (95), 368-395.
- Lynch, John, (2010), *La España del siglo XVIII*, Barcelona: Editorial Crítica.
- Martínez Neira, Manuel, (1994), *Una Reforma Ilustrada para Madrid. El Reglamento del Concejo Real de 16 de marzo de 1766*, Madrid: Instituto de Estudios Madrileños – Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho – Universidad Carlos III de Madrid.
- Martínez Shaw, Carlos y Marina Alfonso Mola, (2001), *Los Borbones. Felipe V*, Madrid: Arlanza Ediciones.
- Meissner, Jochen, (1996), “De la representación del reino a la Independencia. La lucha constitucional de la élite capitalina de México entre 1761-1821”, *Historia y Grafía*, (6), 11-35.
- , (1995), “La introducción de los regidores honorarios en el cabildo de la ciudad de México”, *Memorias del XI Congreso del Instituto de Historia del Derecho Indiano*, tomo III, Buenos Aires.

- Menegus, Margarita, (1988), “Las reformas borbónicas en las comunidades de indios (comentarios al reglamento de Bienes de Comunidad de Metepec)”, Memoria del IV Congreso de historia del derecho mexicano, México: Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 755-776.
- , (1999), “Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial”, en Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones, coordinado por Margarita Menegus y Alejandro Tortolero, México: Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México e Instituto de Investigaciones Históricas UNAM.
- Miranda, José, (1978), Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, México: UNAM.
- Ots Capdequi, J. M., (1982), El Estado español en la Indias, México: Fondo de Cultura Económica.
- Pietschmann, Horst, (1996), Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España, México: Fondo de Cultura Económica.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786, (1984), México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ricardo, David, (2004), Principios de economía política y tributación, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez García, Vicente, (1985), El fiscal de la Real Hacienda en Nueva España. Don Ramón de Posada y Soto, 1781-1793, España: Universidad de Oviedo.
- Say, Jean Baptista, (2001), Tratado de Economía Política, México: Fondo de Cultura Económica.

Schumpeter, Josep, (1984), *Historia del análisis económico I*, México: Fondo de Cultura Económica.

Serrano Ortega, José Antonio, (2007), *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora – El Colegio de Michoacán.

Silva Riquer, Jorge, (2008), “La reforma fiscal al ayuntamiento y los bienes de comunidad en los pueblos de indios en Nueva España 1765-1812”, en *Estudios sobre Historia Regional Continental*, coordinado por José Alfredo Uribe Salas, México: Facultad de Historia – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – PIFI – SEP, (Colección Historia Regional Continental 4).

-----, (2009), “La autoridad municipal y la reforma fiscal de la corona en Nueva España. Poder local versus poder real a fines del siglo XVIII”, en *Instituciones y actores sociales en América*, coordinado por María Concepción Gavira, México: Cuerpo Académico Historia de América – Facultad de Historia – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – PIFI-2006.

Smith, Adam, (1994), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: Fondo de Cultura Económica.

Tanck de Estrada, Dorothy, (1999), *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México: El Colegio de México.

ANEXOS

**CUADRO 1. ESTADO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL RAMO DE PROPIOS Y ARBITRIOS
CIUDAD DE MÉXICO 1764-1801**

| Años | Ingresos | | | | Total | Gastos | | | | Total | Resta | |
|------|----------|--------|--------|-----------|---------|------------|---------|--------|--------|-------|---------|-----------|
| | Propios | Sisa | Pósito | Alumbrado | | Empedrados | Propios | Sisa | Pósito | | | Alumbrado |
| 1764 | 50,615 | 30,833 | 12,795 | 13,200 | 107,443 | 54,424 | 14,324 | 14,396 | 17,506 | | 100,650 | 6,793 |
| 1765 | | | | | | | | | | | | |
| 1766 | | | | | | | | | | | | |
| 1767 | | 31,151 | | | 31,151 | | | | | | | 31,151 |
| 1768 | 58,719 | 30,090 | 12,500 | | 108,759 | | 14,488 | | | 7,450 | 14,488 | 94,271 |
| 1769 | 58,719 | 24,910 | 12,500 | | 103,579 | | 12,609 | | | 7,450 | 12,609 | 90,970 |
| 1770 | 58,719 | 31,205 | 12,500 | | 109,874 | | 16,386 | | | 7,450 | 16,386 | 93,488 |
| 1771 | | 27,656 | | | 27,656 | | 9,155 | | | | 9,155 | 18,501 |
| 1772 | | 13,686 | | | 13,686 | | 9,589 | | | | 9,589 | 4,097 |
| 1773 | | 35,330 | | | 35,330 | | 27,243 | | | | 27,243 | 8,087 |
| 1774 | | 26,946 | | | 26,946 | | 17,210 | | | | 17,210 | 9,736 |
| 1775 | | 34,605 | | | 34,605 | | 33,340 | | | | 33,340 | 1,265 |
| 1776 | | 26,401 | | | 26,401 | | 18,551 | | | | 18,551 | 7,850 |
| 1777 | | 30,819 | | | 30,819 | | 13,494 | | | | 13,494 | 17,325 |
| 1778 | | 27,445 | | | 27,445 | | 13,967 | | | | 13,967 | 13,478 |
| 1779 | | 17,610 | | | 17,610 | | 14,692 | | | | 14,692 | 2,918 |
| 1780 | | 16,187 | | | 16,187 | | 12,906 | | | | 12,906 | 3,281 |
| 1781 | | 34,870 | | | 34,870 | | 13,301 | | | | 13,301 | 21,569 |
| 1782 | | 45,820 | | | 45,820 | | 22,259 | | | | 22,259 | 23,561 |
| 1783 | | 30,225 | | | 30,225 | | 20,007 | | | | 20,007 | 10,218 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|---------|-----------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|--|--|--|-----------|--|--|--|----------|
| 1784 | 45,548 | | | | | 45,548 | | 20,801 | | | | 20,801 | | | | 20,801 | | | | 171,399 |
| 1785 | 70,730 | | | | | 70,730 | | 22,079 | | | | 22,079 | | | | 22,079 | | | | 199,871 |
| 1786 | 46,388 | | | | | 46,388 | | 31,613 | | | | 31,613 | | | | 31,613 | | | | 193,387 |
| 1787 | 52,606 | | | | | 52,606 | | 28,844 | | | | 28,844 | | | | 28,844 | | | | 202,556 |
| 1788 | 48,933 | | | | | 48,933 | | 26,736 | | | | 26,736 | | | | 26,736 | | | | 197,747 |
| 1789 | 59,466 | | | | | 59,466 | | 45,293 | | | | 45,293 | | | | 45,293 | | | | 162,957 |
| 1790 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1791 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1792 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1793 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1794 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1795 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1796 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1797 | 93,164 | 43,556 | 77,224 | 42,898 | 62,970 | 319,812 | 156,316 | 46,619 | 84,960 | 33,820 | 93,142 | 414,857 | | | | 414,857 | | | | -95,045 |
| 1798 | 92,230 | 42,355 | 18,208 | 41,485 | 55,317 | 249,595 | 162,079 | 64,665 | 17,220 | 31,904 | 71,955 | 347,823 | | | | 347,823 | | | | -98,228 |
| 1799 | 92,371 | 52,786 | 46,502 | 41,206 | 73,620 | 306,485 | 97,759 | 52,827 | 46,502 | 32,209 | 69,270 | 298,567 | | | | 298,567 | | | | 7,918 |
| 1800 | 120,066 | 39,352 | 55,732 | 37,422 | 67,784 | 320,356 | 113,309 | 49,312 | 55,732 | 35,619 | 92,599 | 346,571 | | | | 346,571 | | | | -26,215 |
| 1801 | 113,814 | 13,944 | 44,518 | 35,426 | 41,570 | 249,272 | 63,900 | 34,060 | 11,698 | 35,255 | 90,776 | 235,689 | | | | 235,689 | | | | 13,583 |
| Tota- les | 836,992 | 1,000,620 | 254,684 | 198,437 | 308,711 | 2,599,444 | 886,550 | 692,046 | 216,112 | 168,807 | 417,742 | 2,381,257 | | | | 2,381,257 | | | | 2,18,187 |

FUENTE: Fonseca y Urrutia, 1978, Vol. VI, pp. 292-298; AGN, Ayuntamiento, vol. 140, exp. 4, f. 30, 1802; los números en rojo son repeticiones del año anterior; de 1784 a 1794 son inferencias sobre 2% que se utilizó para el pago de funcionarios del cabildo.

TRANSFERENCIAS FEDERALES AL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN. ASIMETRÍA DE LA IMPORTANCIA COMERCIAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL

*Miguel Ángel Ayala Barajas
Rodolfo Aguilera Villanueva*

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 señala con toda claridad que será el Estado quien tenga a su cargo la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable para que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo se alcance una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Pero al mismo tiempo se precisa que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional mediante la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general¹.

De este artículo de la Constitución Política queda claro que será el Estado el que conducirá la actividad económica para lograr promover el crecimiento económico, y derivado de ello el bienestar de la población, incorporando las medidas necesarias de carácter económico, político y social, a través de un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que inciden en el manejo de las finanzas públicas, es decir, en la forma como se obtienen los ingresos, la forma en que se gastan, la contratación de deuda y las relaciones con las entidades federativas y municipios².

En el mismo sentido, corresponde al Estado a través del Poder Ejecutivo elaborar los Criterios Generales de Política Económica con la finalidad

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, texto vigente. Ed. MAPorrúa, México, 2014.

2. Un análisis completo sobre la función del Estado y Marco Jurídico de las Finanzas Públicas en México se encuentra en el libro de Gutiérrez, Abelardo Aníbal, Las finanzas públicas en México: retos y características de una economía. Ed. UNAM, México, 2013, páginas 47 a 98.

de plantear objetivos, metas y políticas públicas que conduzcan a sentar las bases necesarias para acceder al crecimiento y desarrollo económico. Entre uno de los aspectos fundamentales de este documento queda establecida la Política Fiscal y las medidas que en términos de finanzas públicas se ejecutarán para que se conviertan en el medio principal de financiamiento del gobierno para llevar a cabo la implementación de políticas públicas.

Como parte de esas atribuciones constitucionales en materia fiscal el Estado mexicano diseñó un Sistema Federalista en el cual el Sistema de Transferencias Federales a los municipios se constituyó como eje central del Federalismo Fiscal, buscando compensar la desigualdad entre las distintas regiones económicas sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Este sistema cuenta con dos grandes rubros: las participaciones con finalidad resarcitoria y las aportaciones que tienen objetivos compensatorios, y que en los últimos años han alcanzado gran importancia en las finanzas públicas de los municipios mexicanos, que de acuerdo a cifras del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para el año 2011 representó un 81.10 por ciento de los ingresos públicos de los municipios en México³.

En los últimos años, el debate respecto de las Transferencias Federales se ha centrado en señalar a la dependencia financiera de los Gobiernos Locales respecto del Gobierno Federal como sinónimo de pereza fiscal de los propios gobiernos subnacionales. Sin embargo, ha sido el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a través de la homologación de bases tributarias, sujetos obligados y tasas impositivas de los años ochenta; así como la descentralización de las funciones del Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatal y Municipal de los años noventa y la naturaleza de las funciones de cada nivel de Gobierno, los que han incentivado la dependencia financiera.

El objetivo de este trabajo en el marco del Federalismo Fiscal es evidenciar que la importancia comercial nacional del Puerto de Lázaro Cárdenas,

3. La información fue tomada del Manual de Transferencias Federales para Municipios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Michoacán, no se corresponde con las transferencias federales que le asignan al Gobierno Local y demostrar que existe una asignación insuficiente de recursos fiscales de acuerdo a su dinamismo económico en cuanto Municipio que cuenta con un desempeño dinámico en los últimos 15 años, vigorizando el comercio mundial de mercancías Asia-Pacífico y sirviendo de enlace comercial entre las economías de los países asiáticos y el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica, ocupando incluso, en el año 2013, el primer lugar de los puertos del Pacífico Mexicano al mover 32.7 millones de toneladas de carga y teniendo un crecimiento de 134 por ciento en su movimiento de carga en los últimos 15 años⁴, no compensando las transferencias federales los beneficios económicos que a nivel nacional se generan en el Municipio, todo lo cual, se traduce en una incapacidad del Gobierno Local para atender de mejor manera las necesidades sociales, no existiendo un efecto compensatorio ni resarcitorio en las Transferencias Federales.

FEDERALISMO, FEDERALISMO FISCAL E INSUFICIENCIA DE TRANSFERENCIAS

El problema a resolver en este trabajo es demostrar que las transferencias federales realizadas al Municipio de Lázaro Cárdenas no compensan el papel dinámico que tiene el Puerto en el contexto estatal y nacional al generar una importante derrama de recursos económicos, y en tal sentido, tampoco tales transferencias cumplen con el efecto compensatorio o resarcitorio que deberían de jugar para hacer frente a las distintas problemáticas sociales y económicas que debe atender para mejorar la actividad económica municipal y, por consiguiente, el nivel de vida de la población.

Se trata de relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno que deben coincidir y confluir mediante la vía fiscal a mejorar el efecto compensatorio o resarcitorio en el marco del Sistema Fiscal y las Transferencias Federales⁵.

4. Cifras tomadas de las Estadísticas Mensuales de Movimiento Portuario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para varios años.

5. El concepto es incorporado con la finalidad de esclarecer el problema planteado y lo retomamos de los Cuadernos de Trabajo de la LXI Legislatura del Senado de la República, Número 16, abril 2012, elaborado por Cedeño, Manuel. Las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano.

Empecemos por retomar lo planteado por Cedeño (2012) en el sentido de que el federalismo implica un pacto entre entidades convencidas que hay beneficios recíprocos pero a partir de la cooperación, coordinación e interacción entre gobiernos, en donde los gobiernos subnacionales contribuyen a su crecimiento a partir de una coordinación intergubernamental tratando de avanzar en tres categorías ya señaladas líneas arriba: la eficiencia, la capacidad para generar gobernabilidad y la distribución subsidiaria o resarcitoria de carencias de recursos.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa parece que los mecanismos adoptados por el federalismo fiscal no abonan a la eficiencia gubernamental del Municipio de Lázaro Cárdenas ya que manifiesta –amén de su importante contribución económica al gobierno nacional- problemas de capacidad financiera que se refleja en un bajo impacto social en materia de gasto público destinado a resolver problemas económicos y sociales del Municipio.

En tal sentido, una de las primeras aristas del problema se manifiesta en una tendencia muy marcada a la creciente importancia que han cobrado las transferencias federales en relación a los ingresos propios generados por los gobiernos subnacionales como mecanismo de dependencia estatal y municipal, para esto, aportamos datos estadísticos generales que comprueban esta primera deficiencia, veamos.

Si analizamos los datos de Ingreso Directo por nivel de gobierno en México para el periodo 1998-2003 se manifiesta una pérdida de importancia del ingreso municipal respecto del nacional, ya que de los ingresos directos por nivel de gobierno se manifiesta un predominio del nacional y estatal respecto del municipal. Mientras el ingreso nacional representó el 92 %, el ingreso estatal solo alcanzó el 5.8 %, mientras que el ingreso municipal significó un pobre 2.2 %; situación similar se manifiesta en las transferencias en el 2011 y 2012, años en los que aunque en términos absolutos aumentan los montos de las transferencias, en términos relativos se constata una baja de las transferencias que sin duda no permite lograr esa situación de eficiencia, gobernabilidad y distribución subsidiaria o resarcitoria en la falta de recursos de los municipios (véase el cuadro 1).

CUADRO 1. INGRESO DIRECTO POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL (1998-2003)

Porcentaje

| México | Ingreso Nacional | Ingreso Estatal | Ingreso Municipal |
|--------|------------------|-----------------|-------------------|
| 100 | 92.0 | 5.8 | 2.2 |

FUENTE: Tomado de Cedeño, Manuel. Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Mexicano, página 20.

Esta información abona a comprobar que dada la escasa participación de los municipios en el ingreso nacional, es muy difícil que éstos puedan avanzar a mejores niveles de crecimiento y desarrollo económico que les permitan resolver los problemas públicos más sentidos de su población mediante la aplicación de políticas públicas sustentadas en un buen análisis de problemas, pero también con la existencia de recursos económicos provenientes de la Federación que coadyuven a esa relación compensatoria o resarcitoria.

Las entidades federativas mediante la suscripción del convenio de adhesión y sus anexos, han optado por dejar en suspenso una serie de gravámenes, o bien, dejar sin gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente para evitar los múltiples problemas que trae consigo la duplicidad impositiva, aceptando con ello la dependencia financiera respecto de la federación, reduciendo de esta manera la autonomía de los gobiernos subnacionales en materia tributaria, con potestades de reducida progresividad y sobre una base tributaria con baja movilidad en términos de sus jurisdicciones⁶.

En este esquema de relaciones intergubernamentales desequilibradas y desfavorables a todas luces a los gobiernos locales en favor del gobierno federal es que se encuentra nuestro objeto de estudio, es decir, demostrar la amplia dependencia que se ha generado por los gobiernos subnacionales respecto de las transferencias federales, sin que estas últimas cumplan cabalmente con su papel distributivo o resarcitorio, veamos algunos datos que nos apuntan a ello.

6. Al respecto véase Mandujano, Nicolás. Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal. Ed. UNAM/IIIE, México, 2010, págs. 63-90.

Considerando la estructura de los ingresos locales para el periodo 1996-2006⁷, el promedio de los ingresos estatales con respecto a los ingresos totales es de 7.8 %, recursos provenientes en 2.5 % de fuentes tributarias y 4.7 % correspondientes a ingresos no tributarios. En el periodo la evolución de los impuestos muestra un crecimiento lento en derechos, productos y aprovechamientos, quienes muestran un decrecimiento pronunciado, al pasar de 6.2 a 4.3 % de 1997 a 2006.

En el mismo sentido el 3.7 % de los ingresos de los estados, proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son ingresos considerados como propios (tenencia, impuesto sobre automóviles nuevos, régimen de pequeños contribuyentes en el ISR) y el restante 89.2 %, proviene del sistema de transferencias (participaciones ramo 28, aportaciones ramo 33, gasto reasignado y PAFEF ramo 39). Es decir, el grado de dependencia está más que demostrado y es paralelo a la disminución de los ingresos propios respecto del total, véase cuadro 2.

La información presentada en el cuadro 2 nos dice que efectivamente la función compensatoria o resarcitoria difícilmente se pueda dar a partir de tal concentración del ingreso hacia los gobiernos nacionales y la libre determinación del gobierno federal para asignar los recursos sin considerar debidamente la aportación de cada gobierno subnacional a la actividad económica, y menos aún, cuando se manifiesta una clara tendencia a depender de las transferencias federales, por tanto, la capacidad de los municipios para atender sus problemáticas sociales queda restringida a este comportamiento propiciado por la misma Federación.

7. La información corresponde a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, pero en general la información que se cita corresponde Mandujano, Nicolás, Op. Cit. Y abona perfectamente a clarificar la dependencia financiera de los gobiernos locales.

CUADRO 2. INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1996-2006

| Porcentaje | | | | |
|------------|-------------|----------------|--------------------|-------|
| Año | Tributarios | No Tributarios | Ingresos Federales | Otros |
| 2006 | 2.8 | 4.5 | 86.3 | 6.4 |
| 2005 | 2.7 | 4.3 | 86.1 | 6.9 |
| 2004 | 2.4 | 4.5 | 88.8 | 4.3 |
| 2003 | 2.5 | 3.7 | 89.3 | 4.5 |
| 2002 | 2.6 | 3.9 | 90.1 | 3.4 |
| 2001 | 2.4 | 4.1 | 90.4 | 3.1 |
| 2000 | 2.3 | 4.2 | 91.7 | 1.8 |
| 1999 | 2.3 | 4.9 | 90.7 | 2.1 |
| 1998 | 2.3 | 5.1 | 90.4 | 2.2 |
| 1997 | 2.4 | 6.2 | 88.0 | 3.4 |
| 1996 | 2.5 | 5.8 | 86.4 | 5.3 |

FUENTE: Tomado de Mandujano, Nicolás. *Federalismo Fiscal en México: una Propuesta para Fortalecer la Hacienda Pública Municipal*. Ed. UNAM/IIIE, México, 2010, pág. 70.

IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS

La importancia económica del Municipio en el contexto nacional se deriva de su capacidad para generar recursos económicos a partir de la actividad comercial nacional e internacional que indudablemente abonan al dinamismo de la economía nacional, de lo cual, se esperaría que el gobierno federal compensara al Municipio con mayores transferencias para mejorar la situación económica de los habitantes del Puerto. Para verificar esta situación incorporamos el comportamiento de las siguientes variables:

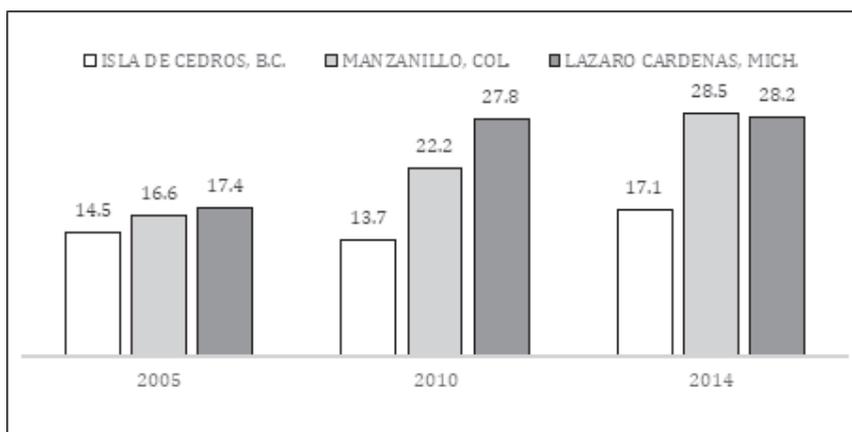
A). IMPORTANCIA RELATIVA DEL PUERTO DE LÁZARO CÁRDENAS.

En los últimos 11 años el crecimiento en el volumen de carga operada por el Puerto de Lázaro Cárdenas ha sido exponencial, duplicando su valor en términos de toneladas de mercancías operadas, pasando de 14.5 millones

de toneladas en 2005 a 28.2 millones de toneladas en 2014; ocupando, por tanto, el segundo lugar en movimiento de carga en el Pacífico mexicano, apenas 0.3 millones de toneladas menos que el puerto de Manzanillo. Cabe destacar, que, a pesar del mayor movimiento de carga por parte del puerto de Manzanillo, el crecimiento en los últimos 12 años no ha sido similar al del Puerto de Lázaro Cárdenas.

En el gráfico siguiente, se muestra el comportamiento de los tres puertos con mayor operación de carga en el Pacífico mexicano, evidenciándose el mayor dinamismo del Puerto de Lázaro Cárdenas.

GRÁFICO 1. PRINCIPALES PUERTOS DEL PACÍFICO MEXICANO



Fuente: Elaboración propia con datos del "Anuario Estadístico de los Puertos de México" de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

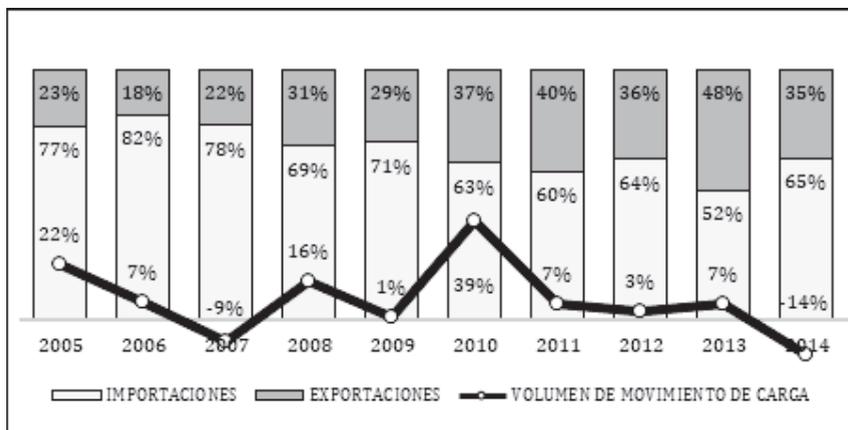
*Cifras en millones de toneladas.

B). COMPOSICIÓN Y VOLUMEN DE CARGA.

La dinámica y composición del volumen de carga en el puerto de Lázaro Cárdenas entre el año 2005 y el 2014 (ver gráfico siguiente) manifiesta un volumen creciente: las importaciones que cruzaron por el mismo pasaron de representar un 77 % en el año 2005, y un 65 % para el año 2014; más importante aún, las exportaciones realizadas a través del puerto se incrementaron de un 23 % en el año de 2005 a un 35 % para el año 2014.

Es decir, las cifras en términos de volúmenes de carga hablan de un puerto sumamente dinámico que está aportando recursos para el país y el estado, y lo ideal, sería que el gobierno federal compensara tal actividad económica a través de las transferencias federales.

GRÁFICO 2. DINÁMICA Y COMPOSICIÓN COMERCIAL DEL PUERTO DE LÁZARO CÁRDENAS



Fuente: Elaboración propia con datos del “Anuario Estadístico de los Puertos de México” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

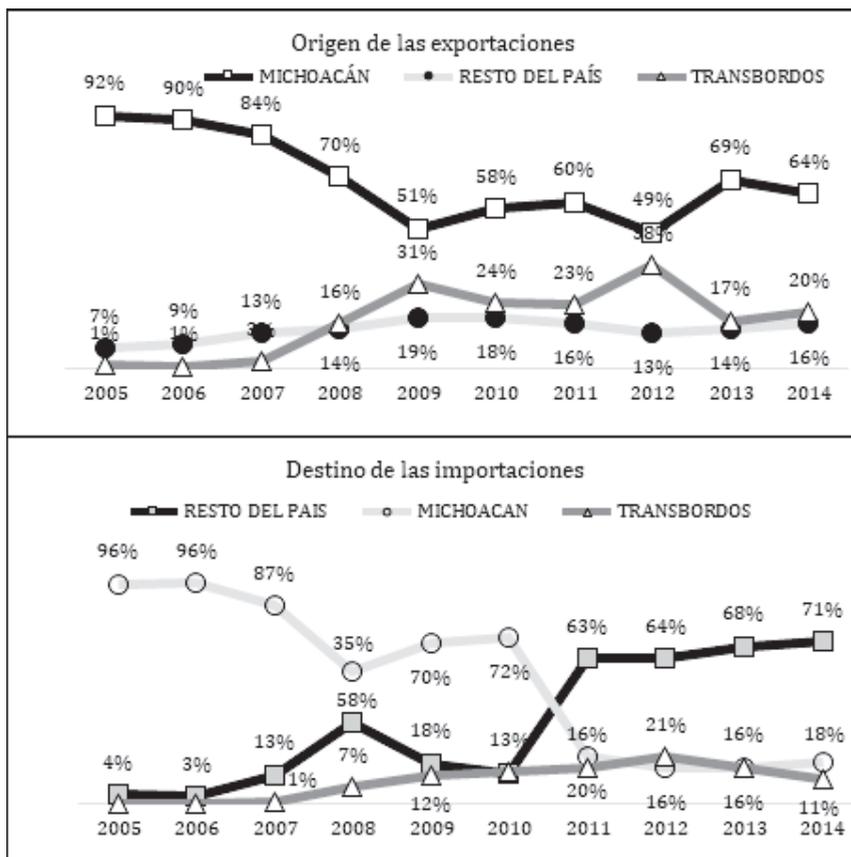
*Porcentajes.

C). ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES.

Si tomamos el origen de las exportaciones a través del puerto, llama la atención el aumento de las mismas respecto de otros lugares del país, ya que se incrementaron de 1.7 % en el año 2005 hasta el 18 % para el año 2014; contrastando con la disminución de las exportaciones de origen michoacano que bajan del 92 al 64 % de 2005 a 2014. No debemos descartar un elemento destacado en esta dinámica comercial que tiene el puerto, ya que las importaciones necesarias para acelerar la actividad económica del país y que pasan por Lázaro Cárdenas aumentó de 4 a 71 % para el mismo periodo, denotando su creciente importancia en el ámbito comercial nacional, tal y como se desprende de las gráficas de Destino de las importaciones del

Puerto de Lázaro Cárdenas y de la gráfica de Origen de las exportaciones del Puerto de Lázaro Cárdenas.

GRÁFICO 3. ORIGEN Y DESTINO DE LAS MERCANCÍAS OPERADAS POR EL PUERTO DE LÁZARO CÁRDENAS



Fuente: Elaboración propia con datos del “Anuario Estadístico de los Puertos de México” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

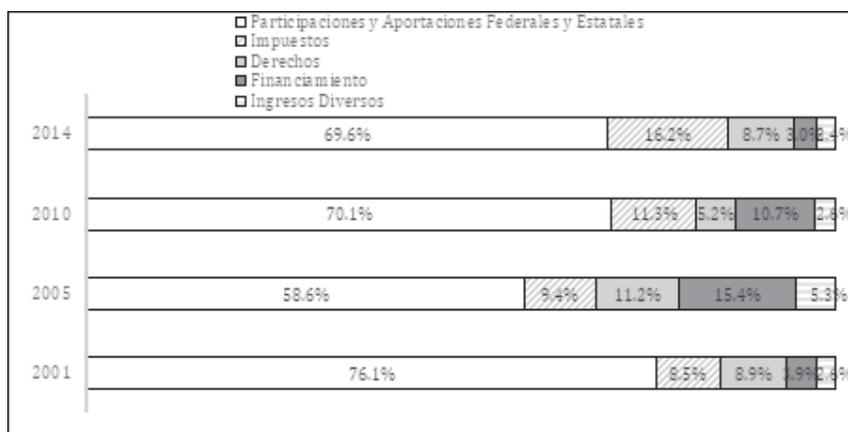
*Porcentajes.

No obstante, esta importante dinámica comercial a nivel nacional no se corresponde con el comportamiento que tienen la estructura de los ingresos y la composición y evolución de las Transferencias al Municipio, veamos.

a). Comportamiento de las participaciones y aportaciones.

Durante el periodo que abarca los años de 2001 a 2014 se manifiesta una baja de las participaciones y aportaciones federales y estatales que obstaculiza las acciones de política pública. Su evolución disminuye de 76.1 a 69.8 % con los consiguientes efectos negativos en la capacidad financiera municipal de resolver problemas de orden económico y social de la población; situación que es compensada con el aumento en la captación de impuestos, los cuales para el mismo periodo de referencia aumentaron de 8.5 a 16.2 %, mientras que el comportamiento de los derechos descienden de 8.9 a 8.7 % (véase gráfica de Estructura de los ingresos públicos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán).

GRÁFICO 4. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN



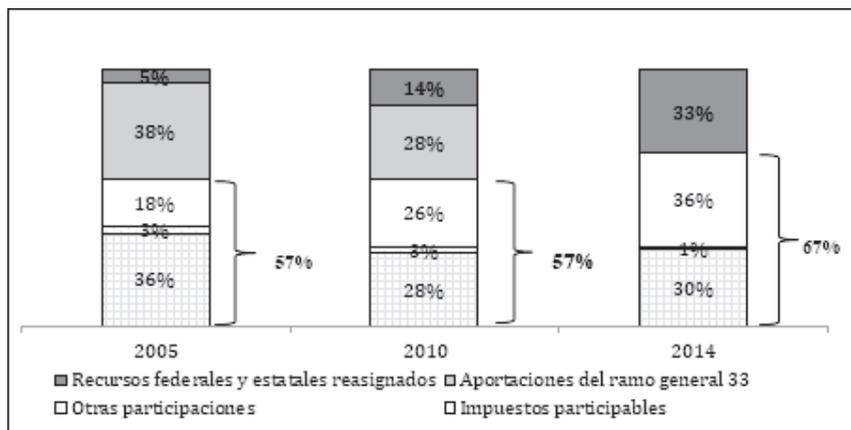
Fuente: Elaboración propia con datos del "Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos" (SIMBAD) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Es decir, se constata una caída de las participaciones y aportaciones federales que se compensan con un mejor esquema de captación de impuestos locales, no cumpliéndose con el efecto compensatorio o resarcitorio que deben de tener las transferencias y aportaciones.

b). Fondos participables.

Si analizamos la gráfica referida a la Composición y evolución de las transferencias al Municipio, constatamos que la evolución de estos fondos es negativa para el periodo 2005 a 2014 al pasar de 36 a 30 %, mientras que el rubro de otras participaciones sí se incrementa de 18 a 36 %, las aportaciones al ramo general 33 disminuyen de 38 a 28 en el periodo 2005 a 2014.

GRÁFICO 5. COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS AL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN



Fuente: Elaboración propia con datos del “Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos” (SIMBAD) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

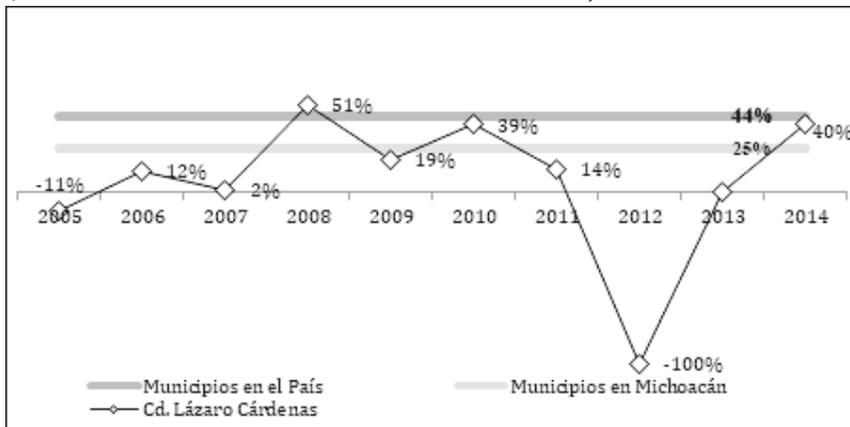
Por lo tanto, seguimos teniendo elementos empíricos que apuntan a un comportamiento negativo del papel que debe jugar la Federación con el Municipio que por el contrario contribuye de forma destacada en el rubro comercial del país.

c). Otras participaciones federales 0.136 % de la RFP, municipios, litorales y fronterizos).

Este dato que se desprende de la gráfica 6 es de llamar la atención ya que considerando que el Municipio de Lázaro Cárdenas tiene esta vocación, su comportamiento sí se manifiesta de manera positiva al pasar de 11 a un 40 % en el periodo 2005 a 2014. No obstante, también es de llamar la atención

que si consideramos los municipios del país y del estado –que no necesariamente guardan este rasgo- su beneficio se mantiene constante, a diferencia de Lázaro Cárdenas que durante los años que van de 2010 a 2012 ve caer de forma más que significativa dicha aportación, pues de representar un 39 % llegó a significar un -100 %.

GRÁFICO 6. OTRAS PARTICIPACIONES FEDERALES (0.136% DE LA RFP, MUNICIPIOS LITORALES Y FRONTERIZOS)



Fuente: Elaboración propia con datos del “Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos” (SIMBAD) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Se percibe, por tanto, que es a partir de la participación en comento por la cual el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), pretende resarcir el no cobro de alguna imposición al movimiento nacional e internacional de mercancías por el gobierno municipal de Lázaro Cárdenas y Estatal de Michoacán de Ocampo. Sin embargo, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos transferidos a los municipios colindantes y fronterizos como es el caso del Municipio de Lázaro Cárdenas, se determina a partir del esfuerzo fiscal en términos de la recaudación de predial y el cobro de derechos de agua potable, a partir de la siguiente fórmula:

$$CCiT = \frac{Bi}{TB} = \frac{CCiT_{-1} \cdot IPDAiT_{-1}}{IPDAiT_{-2} \cdot TB}$$

En donde:

CCiT: coeficiente de participación de los municipios colindantes o fronterizos en el año para el que se efectúa el cálculo.

Bi: es coeficiente intermedio del Municipio colindante o fronterizo en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB: es la suma de Bi de todos los Municipios colindantes y fronterizos en el año para el que se efectúa el cálculo.

CCiT-1: coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1: recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2: recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Como se observa, los recursos que el SNCF considera para resarcir el no cobro de impuestos al comercio mundial de parte de los estados y municipios, se agrupa en una participación que se estima en base al 0.136% de la Recaudación Federal Participable (RFP) se estima a partir del esfuerzo fiscal de los municipios y en relación a los demás municipios colindantes y fronterizos, sin considerar la labor comercial y dinamismo propio del municipio.

En suma, lo que nos confirman los datos presentados en las distintas variables seleccionadas es que el Municipio de Lázaro Cárdenas es un importante generador de actividad económica e ingresos para el país por la cantidad de exportaciones e importaciones que pasan por él; sin embargo, esta aportación no está debidamente compensada con el comportamiento de las transferencias y aportaciones que recibe de la Federación, no cumpliéndose con el objetivo compensatorio o resarcitorio establecido por el Sistema de Coordinación Fiscal.

En los hechos, esto implica que el Gobierno Municipal del Puerto en función de su importancia comprobada en el tráfico comercial nacional, no reciba más recursos federales que le permitan atacar las distintas problemáticas sociales, y menos aún, impulsar proyectos productivos que dinamicen la actividad económica interna. A mayor abundamiento, el importante desarrollo del Puerto no ha sido capaz de interiorizar los efectos positivos de la derrama económica que genera el Puerto, de tal manera que condujera a

un incremento de la actividad económica y por consiguiente, en el bienestar de la población.

CONCLUSIONES

De lo establecido en este trabajo podemos sacar como conclusiones importantes las siguientes:

- a). Es necesario que se establezcan medidas más claras para determinar en qué magnitud se debe apoyar a los municipios que como Lázaro Cárdenas tienen una importancia crucial en la actividad económica nacional, cumpliendo de esta manera el famoso efecto fiscal compensatorio o resarcitorio hacia este tipo de municipios.
- b). Es claro que el efecto fiscal compensatorio y resarcitorio debe contribuir a mejorar las condiciones económicas de los municipios que aportan beneficios al país con la finalidad de que éstos cuenten con recursos fiscales adicionales que se puedan invertir en mejorar la actividad económica municipal mediante la aplicación de políticas públicas orientadas a mejorar la condición de vida de la población, y
- c). En el marco de la actual discusión que se realiza en el Congreso de la Unión (Sesión del 4 de noviembre de 2015) respecto del análisis y comportamiento de los Fondos Compensatorios para mejorar la distribución de los recursos fiscales, se vuelve indispensable que se incorpore un punto en el cual quede plenamente incorporado el compromiso de la Federación de generar Fondos Compensatorios que se destinen de manera preferencial para aquellos municipios que como Lázaro Cárdenas sí contribuyen de forma importante a la actividad económica nacional por cualquier vía que ésta sea.

REFERENCIAS

Astudillo, Marcela (2009), “Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México” Ed. UNAM/IIE, México.

Gutiérrez, Abelardo (2013), *Las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma*. Ed. UNAM, México.

Mandujano, Nicolás (2010), *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. Ed. UNAM/IIE, México.

INEGI (2015), *Estadística de Finanzas Publicas Estatales y Municipales*, consulta interactiva de datos, <http://www.inegi.org.mx/>.

SCT (2015), *Anuarios Estadísticos de los Puertos en México, 2004-2014*, <http://www.sct.gob.mx/en/puertos-y-marina/direccion-general-de-puertos/estadisticas/anuarios-puertos/>

DOCUMENTOS

Cedeño, Manuel (2012), *Las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano*. LXI Legislatura del Senado de la República, Cuaderno de Trabajo Número 16.

Centro de Estudios Sobre las Finanzas Públicas (2006), *Recaudación Federal Participable (RFP), "Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006"*.

Constitución del Pueblo Mexicano. LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Ed. MA Porrúa, texto vigente 2014.

Peña Ahumada, José Antonio, Wence Partida, Luis Armando (2011), *Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?, Perspectivas de las Participaciones Federales a Municipios en 2012*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Revista Trimestral, Guadalajara, Jalisco.

Organización Mundial del Comercio. (2014), *Informe sobre Comercio Mundial 2014, Comercio y Desarrollo: Tendencias Recientes y Función de la OMC*. Ginebra: OMC.

SEGUNDA PARTE:
ESTUDIOS DE JURISDICCIONES TERRITORIALES

EFFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

Irvin Mikhail Soto Zazueta

Paulina Rivera Martínez

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el efecto de la corrupción burocrática ha ganado la atención de economistas, instituciones internacionales y tomadores de decisiones. La corrupción, un tema previamente desatendido, se convirtió en una de las mayores preocupaciones de las potencias occidentales que tratan de llevar la estabilidad y la prosperidad a los mercados globales (Voskanyan, 2000).

Según Bassols, (2003), algunos de los efectos de la corrupción son: la perversión de la mentalidad, el encarecimiento innecesario de la vida y el debilitamiento constante de las instituciones. En este sentido, el punto de vista predominante en la literatura considera a la corrupción como uno de los obstáculos más graves para el desarrollo económico de un país.

En efecto, diversos estudios muestran algunas de las consecuencias de la corrupción sobre variables macroeconómicas, como lo son la disminución de la inversión y el crecimiento económico (Mauro, 1995); (Burki & Perry, 1998), la reducción del gasto en educación y salud (Mauro, 1997), reducción de la productividad de la inversión pública en infraestructura pública (Tanzi & Davoodi, 2000) y las implicaciones negativas sobre la distribución del ingreso (Gupta, et al., 1998).

Por el contrario, en los últimos tiempos una visión revisionista ha sostenido que la corrupción podría no ser incompatible con el desarrollo, incluso que en algunas ocasiones lo fomenta. Leff (1964) y Huntington (1968) argumentan que, bajo una regulación rígida y una burocracia ineficiente, la

corrupción podría fomentar el crecimiento económico. Un pago directo a los funcionarios corruptos reduce el costo de transacción de los negocios al evitarse trámites engorrosos. En este sentido, Egger y Winner (2005) encuentran, para una muestra de 73 países durante el periodo 1995-1999, una clara relación positiva entre corrupción e inversión extranjera directa (IED).

Aunque existe amplia literatura que habla acerca de la corrupción y los efectos que ésta tiene dentro de la sociedad, no encontramos en ésta un planteamiento claro que disuelva por completo el debate existente en torno a la corrupción. Además, la medición del grado de corrupción existente en México y sus entidades federativas no es un tema explotado, ya que en el país se ha abordado más la perspectiva de la corrupción en sus impactos en la legalidad, las instituciones y sus efectos discriminatorios.

Son pocas entidades federativas con un ritmo de producción creciente, una explicación al bajo crecimiento experimentado por las entidades federativas en México se puede encontrar en los altos índices de corrupción en algunas entidades federativas. El efecto de la corrupción sobre el desempeño económico en México y sus entidades federativas no es un tema explorado aún, la forma de abordar la temática se limita generalmente a encuestas de opinión, y artículos de divulgación de carácter anecdótico.

En este trabajo tratamos de responder ¿Cuál ha sido el efecto de la corrupción sobre el desempeño económico en México? ¿Es realmente la corrupción perjudicial para la Economía como se presume, o por el contrario es un escape idóneo a todo el diseño burocrático ineficiente de una sociedad y promueve el desarrollo de una Economía? La hipótesis que sostenemos es que las actividades corruptas han tenido un efecto considerable en el crecimiento económico, sin embargo, el mecanismo de transmisión es indirecto a través de otras variables. Por otra parte, descartamos el efecto de la corrupción sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, la competencia política y el desarrollo humano.

Para este propósito, elaboramos un panel de datos con información para las 32 entidades federativas durante el periodo 2001-2010. Proponemos

un análisis de correlación de Pearson con variables adelantadas y rezagadas para determinar impacto y causalidades de la corrupción con variables asociadas al desempeño económico (crecimiento económico y desigualdad).

Este trabajo se divide de la siguiente manera: en la segunda sección definiremos a la corrupción y la forma de medirla para este estudio. En la tercera sección describiremos la evolución de la corrupción en México, además de hacer un análisis comparativo de las entidades federativas. En la cuarta se revisa la literatura existente que liga a la corrupción con distintos indicadores de desempeño económico. En la quinta sección se muestran algunas posibles consecuencias y costos de la corrupción en México. En la sexta se describe la metodología a realizar para esta investigación, así como los datos utilizados. El análisis de los resultados se realiza en la séptima sección y las conclusiones en la octava.

DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno global que siempre ha estado presente en diversos grados en todos los gobiernos del mundo, ninguna región y casi ningún país ha sido inmune a ella; no es exclusivamente un problema de los países en desarrollo. De acuerdo a Rose-Ackerman (1975), los incentivos a la corrupción existen porque los funcionarios públicos tienen el poder de colocar recursos escasos e imponer costos onerosos.

La corrupción puede definirse de muchas maneras, la mayoría de los trabajos académicos la definen como el acto en que se produce un abuso de la función pública para lograr beneficios privados. Por ejemplo, para Nye (1967) un actor político es corrupto cuando éste se desvía de los deberes formales de la función pública, obteniendo ganancias privadas y estatus. La corrupción va desde el caso aislado que involucra a un solo burócrata hasta convertirse en un fenómeno general. Esto incluye comportamientos tales como el soborno, el nepotismo y la apropiación indebida.

Para Mathiasen (2010) la corrupción es en mayor o menor grado la apropiación indebida de recursos públicos que deberían ser utilizados para

mejorar las condiciones de vida de las personas. Por su parte, para Klitgaard (1988), la corrupción existe cuando un individuo ilícitamente sobrepone el interés personal por encima de los propósitos e ideales para el que fue elegido para lograr y servir.

Un concepto relacionado con éste es el lobbying, por lo que es conveniente distinguirlos. Ambos son formas de agenciar ayudas del sector público a cambio de un favor o remuneración. El lobby se trata de un grupo de personas que intentan influir en las decisiones del poder ejecutivo o legislativo durante los procesos de formulación de leyes o reglamentos, buscando que éstas sean aprobadas de tal manera que beneficien al grupo de interés en cuestión.

Mientras que la corrupción es cometida por los burócratas, quienes reciben sobornos por la realización de un trámite o servicio (speed payment) o cuando el servidor público recibe un pago para cambiar su decisión, violando las leyes (distortive payment). Grosso modo, la diferencia es que con el lobbying las empresas pueden hacer que los políticos cambien las reglas en su favor, mientras que con el pago de sobornos éstas sólo pueden aspirar a que los burócratas dejen de cumplir las normas (Campos & Giovannoni, 2007).

Si bien la corrupción se ha visto como un síntoma de debilidad de las instituciones gubernamentales, se debe destacar que también la corrupción en sí misma promueve y mantiene instituciones débiles, generándose un círculo vicioso en el cual las reformas políticas e instituciones necesarias para mejorar la gestión de gobierno se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas y funcionarios públicos corruptos.

Para propósitos de esta investigación, adoptamos la definición de Nye (1967): el abuso de un cargo público para beneficio privado. Esta definición es simple y suficientemente amplia como para cubrir la mayor parte de la corrupción burocrática que nos enfrentamos, también se usa ampliamente en la literatura.

Esta sencilla definición no significa que medir el grado de corrupción sea una tarea fácil. Todos los esfuerzos de medir la corrupción usando cualquier tipo de datos envuelven un elemento de incertidumbre, ninguna medición es 100% confiable en el sentido de proporcionar mediciones precisas de la corrupción.

Al tratarse de una conducta ilícita, generalmente oculta, Tanzi (1998) señala que no es posible hacer una medición precisa de la corrupción, sin embargo si es posible hacer aproximaciones a partir de una serie de métodos y herramientas que han surgido en las últimas décadas.

Instituciones internacionales como el Banco Mundial han remarcado el interés en la medición de la corrupción para tener un progreso en su combate. La corrupción puede y está siendo medida en tres amplios caminos:

- I. Recopilando información de las opiniones de jefes de familia e individuos relevantes; empresas, funcionarios públicos e individuos, así como puntos de vista de observadores ajenos en organizaciones no gubernamentales y el sector privado.
- II. Rastreando las características institucionales de los países. Esto provee información de las oportunidades y/o incentivos para la corrupción, como prácticas de contratación, transparencia en el presupuesto, etc.
- III. Auditorías cuidadosas o proyectos específicos, éstas pueden ser puramente auditorías financieras o en comparaciones más detalladas del gasto con el resultado físico de los proyectos; pueden proveer información acerca de malversación en proyectos específicos pero no acerca del esparcimiento de la corrupción en los países.

Las medidas basadas en percepción son elaboradas a partir de encuestas de opinión que rastrean las percepciones de las personas. Metodológicamente hablando, los índices basados en la percepción presentan varias desventajas. Según Golden & Picci (2005) una debilidad importante es la imposi-

bilidad de garantizar que determinado nivel de corrupción percibida en un momento de tiempo sea equivalente al mismo nivel de corrupción percibida en otro momento de tiempo. Un segundo problema es que las percepciones no informan sobre los niveles reales de corrupción.

El índice de percepción más difundido es el Índice de Percepción de Corrupción (CPI) elaborado por Transparencia Internacional (TI).¹ Éste es el indicador cuantitativo más amplio, en cuanto a países, y asequible sobre corrupción.

Transparencia Internacional también elabora el Barómetro Global de la Corrupción el cual mide el estado de la corrupción en el mundo y la opinión de las personas acerca de este problema. Es la única encuesta mundial de opinión pública que releva las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción y ofrece la cobertura de países más amplia hasta la fecha. Este índice utiliza una escala que va de 0 a 100, siendo 0 lo menos corrupto y 100 lo más corrupto. Para recabar los datos se realizan entrevistas presenciales, telefónicas y en línea a 114.270 personas en 107 países sobre el nivel de corrupción percibido en diversos aspectos y sectores de dichos países, así como la actitud ciudadana y gubernamental ante la corrupción.

Por otra parte, el Índice de Control de la Corrupción, elaborado por el Banco Mundial, se construye a partir de un banco de datos sobre la gobernabilidad en todo el mundo. Utilizando una multitud de diferentes fuentes y variables, así como una nueva técnica de agregación, contiene indicadores agregados sobre aspectos clave tales como el imperio de la ley, la corrupción, la calidad del marco normativo, la eficacia del gobierno, la participación popular y la rendición de cuentas y la inestabilidad política.

Otra forma es elaborar encuestas que permitan obtener la frecuencia con la que ocurre la corrupción en distintos tipos de transacciones, es decir, a través de la incidencia de actividades corruptas. Así, se evitan algunos de los problemas relacionados con los índices de percepción, debido a que

1. Transparencia Internacional es una organización internacional sin fines de lucro, cuyo objetivo es combatir la corrupción política mediante la divulgación de información.

la experiencia no está rezagada con en el nivel actual de corrupción como ocurre con las percepciones.

El indicador de corrupción utilizado en este trabajo es el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), el cual mide la corrupción en los estados de la República Mexicana y es elaborado por Transparencia Mexicana (TM).² Dicho índice se basa únicamente en la información sobre las experiencias de corrupción de los hogares. Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado (jefe del hogar) declaró haber pagado soborno a cambio de un servicio público.³ El indicador se obtiene al dividir el número de veces en los que se dio mordida en los servicios encuestados, entre el número total de veces que se utilizaron, para después multiplicar ese resultado por 100. El indicador utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción.

Una ventaja de este indicador es que no mide cuántas veces se pagó mordida, sino el porcentaje de veces que hay que pagar mordida por servicio. De esta manera se relativiza el tamaño de cada entidad federativa. Además, son servicios que se encuentran en todo el país y están claramente especificados, por lo que no hay duda a qué se está refiriendo la encuesta.

Por otra parte, este indicador muestra el porcentaje de veces que se lleva a cabo un soborno por adquirir un bien o servicio lo cual resulta útil, sin embargo, no representa un valor absoluto de la corrupción ya que solo considera una pequeña parte del problema de la corrupción; el soborno y la extorsión.

2. Transparencia Mexicana es el capítulo México de Transparencia Internacional. Transparencia Mexicana es una organización no gubernamental que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción. Desde 2004 y hasta 2010, Transparencia Mexicana conduce encuestas, las cuales han revelado interacciones entre los ciudadanos y algunas oficinas gubernamentales. La serie de encuestas incluye varios reactivos que monitorean la incidencia de la “mordida” por tipo de jefe de hogar y es representativa a nivel estatal. Aunque a su vez tiene limitaciones, ya que solo mide la corrupción en la burocracia al acceder a bienes y servicios.

3. Se consideran 35 trámites y servicios públicos provistos por los 3 niveles de gobierno.

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción de funcionarios públicos en México no es novedad; la historia política de México contemporánea rebosa de escándalos dramáticos y múltiples acusaciones. A lo largo de su historia el país ha experimentado altos niveles de corrupción. Bruhn (1996) afirma que en los tiempos hegemónicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se fomentó un clima de intercambio informal omnipresente, donde el poder estaba en manos de las personas más cercanas al Presidente (Magaloni, 2006) ⁴.

Morris (2003) señala que la corrupción en México incrementó notablemente a finales de la década de 1970, poco después del auge petrolero y el respectivo aumento de la inversión pública. Estos comportamientos dentro de la sociedad se volvieron patrones fuertemente arraigados en diversos ámbitos del gobierno.

Desde finales de la década de 1980 han ocurrido cambios importantes en el proceso democrático mexicano. Morris (2009) puntualiza que ha aumentado la competencia electoral, existe una clara separación de poderes y un mayor pluralismo, fortaleciéndose el poder de la legislatura, la judicatura, los gobiernos locales y de la sociedad frente a la figura del Presidente, con lo que se esperaría una disminución de la corrupción.

En efecto, el gobierno mexicano se ha comprometido a implementar medidas anticorrupción en algunas convenciones internacionales y ha orientado sus esfuerzos sobre todo a la creación de instituciones para combatir la corrupción.⁵ Recientemente, se aprobó el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción encargado de coordinar esfuerzos para

4. Greene (2007) señala que el diseño institucional de México surge de la misma Revolución Mexicana, a partir del caudillismo y el corporativismo institucional se crearon diversas instituciones que favorecían los propósitos de consolidación y preservación del partido y la élite.

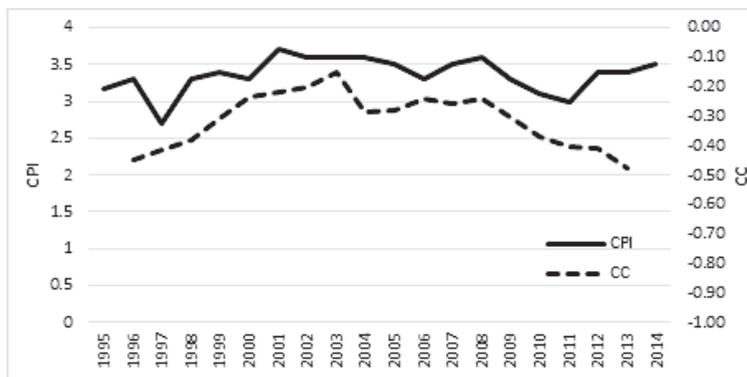
5. Destacan la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA en 1996, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE en 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2003. Se han creado la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción. Plantea fortalecer a la Secretaría de la Función Pública en cuanto a prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción de delitos de corrupción.

Se crearon dos nuevos órganos responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar posibles actos de corrupción: la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción.

Aun con estos cambios institucionales, la percepción de corrupción en nuestro país no ha variado. En la gráfica 1 podemos observar en el eje izquierdo de la gráfica la evolución reciente del CPI de Transparencia Internacional del país, mientras que en el eje derecho se miden los valores del Indicador de Control de la Corrupción (CC) elaborado por el Banco Mundial.⁶ Notamos ligeros cambios en los indicadores sin que lleguen a representar avances realmente significativos. Ambos indicadores se han situado históricamente en la mitad inferior de las escalas respectivas.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO, 1995-2014



Fuente: Transparencia Internacional y Banco Mundial.

6. El CPI mide la percepción de la corrupción en una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (muy honesto), valores que son representados en el eje vertical izquierdo de la gráfica 1. Mientras que el CC se mide con valores que van de -2.5 (muy corrupto) a 2.5 (nada corrupto), cuyos valores son medido en el eje del lado derecho.

En cuanto a la percepción reflejada en el CPI, México obtuvo 3.5 puntos en 2014 ocupando la posición 103 en la escala mundial de un total de 183 países, lo cual significa una pérdida de 14 posiciones en los estándares internacionales respecto al 2009. Particularmente, durante el periodo 2001-2014, México ha perdido varias posiciones en la tabla mundial al pasar del lugar 51 al 103.⁷ Si bien es cierto que influyó el incremento en la muestra de países analizados, también lo es que la evaluación expone que la población percibió un mayor grado de corrupción que en 2001.

Esta alta percepción de corrupción es reflejo de lo que ocurre en la realidad. Por ejemplo, el Barómetro Global de Corrupción (2013) revela que el 73% de la población cree que las acciones del gobierno mexicano en su lucha contra la corrupción son ineficientes, mientras que tan sólo el 10% considera que son eficientes. Este reporte añade que el 71% de la población percibe un aumento en la corrupción en el país durante 2013.

Según datos de Transparencia Internacional (2014), el 52% las personas en México han percibido un aumento significativo de la corrupción. En donde para realizar un trámite o servicio 33 personas de cada 100 han tenido que pagar a un funcionario público por ello.

El Barómetro Global de la Corrupción muestra para México que un 27% de las personas encuestadas han pagado un soborno en los últimos 12 meses en instituciones públicas y servicios de sus países, sin embargo, casi 9 de cada 10 personas encuestadas señalaron que estarían dispuestas a actuar contra la corrupción, y dos tercios de aquellos a quienes se les pidió el pago de un soborno se habían negado a hacerlo.

Transparencia Mexicana (TM) asegura que en 2010 se realizaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de trámites y servicios públicos provistos por los distintos niveles de gobierno. Significa que, en promedio, el pago de sobornos estuvo presente en el 10.3% de las ocasiones en que se utilizó algún servicio público, pagándose una mordida promedio de \$165.00

7. Cabe mencionar que se han añadido países al estudio en años recientes, pero a pesar de ello es notorio su deterioro en relación con otros países.

pesos. Esto representa más de 32 mil millones de pesos en mordidas durante 2010, mientras que en 2007 el promedio fue de \$138.00, destinándose \$27 mil millones de pesos. Es decir, unos \$197 millones de actos corruptos.

Además, el Índice muestra el incremento de la frecuencia de corrupción a nivel nacional de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010. De los 35 trámites tomados como referencia 14 redujeron sus niveles de corrupción, pero los otros 21 empeoraron sus niveles de corrupción. Los estados de Baja California Sur, Yucatán y Morelos mostraron en el índice disminuir considerablemente sus niveles de corrupción del 2001 al 2010. Pero en cambio, los otros estados empeoraron sus niveles de corrupción; Guerrero pasó de 13.4 en 2001 a 16.0, Colima pasó de 3.0 a 10.4 e Hidalgo pasó de 6.7 a 11.6.

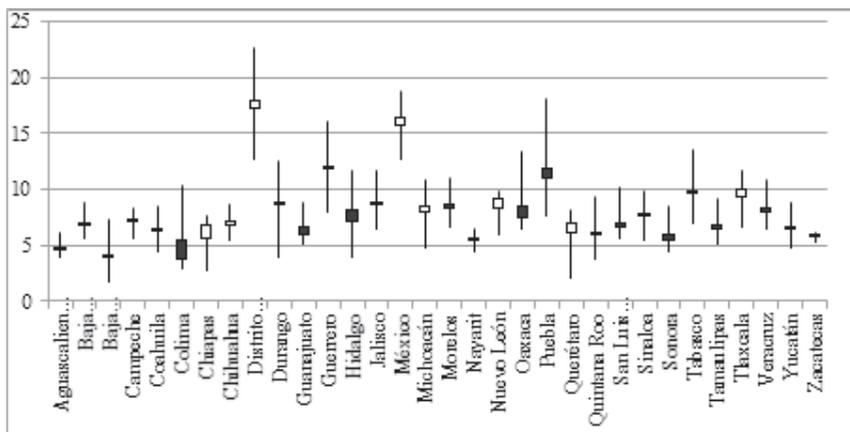
El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) exhibe lo poco significativas de las mejoras en la incidencia de la corrupción. Aparentemente las medidas anticorrupción descritas en esta sección sólo han tenido un efecto temporal. La media nacional del INCBG reveló corrupción en el 10.6% de las ocasiones en las que se realizó algún trámite o servicio. En las encuestas posteriores la media nacional ha sido de 8.5 (2003), 10.1 (2005), 10.0 (2007) y 10.3% (2010). Vemos una ligera reducción del indicador entre 2001 y 2005, posteriormente el índice incrementa y se mantiene constante a niveles cercanos a los de 2001.

En la gráfica 2 se muestran los valores del ICBG de los 32 estados de 2001 a 2010. Las diferencias en las longitudes de las barras muestran una gran variabilidad del índice entre los estados a lo largo del tiempo, lo cual ilustra la complejidad y heterogeneidad del fenómeno de la corrupción. En algunos estados, el ICBG es notablemente mayor, indicando que un mayor porcentaje de actos de corrupción se realizan en el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y Puebla.

La volatilidad que presentan los indicadores estatales en cada una de las ediciones dificulta el análisis del fenómeno. En efecto, se observan estados con varianza pequeña y media pequeña. Otros estados tienen una media alta y varianza también alta. Por lo tanto, agruparemos a los estados por el

tamaño del Coeficiente de Variación (CV) y además, analizaremos el comportamiento tendencial de largo plazo de las entidades federativas.⁸

GRÁFICO 2. ICBG POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001-2010



Fuente: Transparencia Mexicana.

Nota: ■ Media > mediana; □ Media < mediana

De acuerdo a este coeficiente, clasificamos a las entidades de acuerdo a su volatilidad relativa en alta volatilidad, media y baja. Del total de entidades federativas, 9 se clasifican con baja variabilidad, 13 en media y 10 en alta. Los estados con menor variabilidad relativa son Zacatecas, Campeche y Nayarit; mientras que los estados más volátiles son Hidalgo, Durango, Baja California Sur y Colima. A pesar de que este coeficiente es muy útil en relativizar la magnitud de las variaciones y hacerlas un poco más comparables, no nos muestra la tendencia del patrón de comportamiento definido, motivo por el cual realizamos un análisis de su comportamiento tendencial.

El análisis del comportamiento tendencial nos revela que la evolución de este índice no ha sido homogénea, por lo tanto, no existe un patrón definido de comportamiento entre estados. Por un lado, 10 de los estados presentan una tendencia decreciente en el porcentaje de actos de corrupción

8. $CV_i = (\text{desv.esti}/\text{media}_i)$ El coeficiente de variación es un indicador de variabilidad normalizado por la media, en ese sentido se convierte en un mejor indicador de variabilidad.

en la obtención de algún servicio público, siendo las reducciones más significativas en el periodo 2001-2010 las presentadas por Durango, Puebla y San Luis Potosí.

Mientras que 15 entidades presentan una tendencia creciente hacia un mayor valor del indicador de corrupción en el largo plazo, los aumentos más considerables en el índice ocurrieron en Oaxaca, Hidalgo, Coahuila y Colima. Otros estados como Nuevo León, Zacatecas, Yucatán y Aguascalientes no muestran cambios significativos en la corrupción de funcionarios públicos, aunque se mantienen en niveles relativamente bajos.

De esta manera, el comportamiento tendencial de la corrupción ha ocasionado cambios geográficamente visibles en la incidencia de este fenómeno. Observamos la carencia de un patrón definido en la evolución del indicador de corrupción interestatal. Producto quizá de una serie de factores de carácter económico y político, además del avance heterogéneo de las entidades en materia de legislación e implementación de leyes locales para la rendición de cuentas y castigo a funcionarios públicos corruptos.

En conclusión, a pesar de los programas nacionales, no se considera que exista una política consistente de lucha contra la corrupción. Lo que vemos son esfuerzos menguados carentes de castigo y con bastantes vacíos legales que impiden transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el nombramiento del secretario de la función pública es decisión directa del presidente, por lo tanto, su marco de actuación se ve acotado por sus órdenes. En este sentido, la lucha contra la corrupción no es una política de estado, sino una decisión de gobierno.

Otro ejemplo que podemos citar es la limitación de la ASF para fincar directamente responsabilidades resarcitorias o sanciones administrativas contra los funcionarios de los distintos estados de la República que dañaran la hacienda pública, hasta 2009 la ley no lo contemplaba y dependía de los órganos internos de control respectivos (Sepúlveda, 2010).

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En las últimas dos décadas el fenómeno de la corrupción burocrática ha ganado la atención de economistas e instituciones internacionales, llevándose a cabo importantes esfuerzos para analizar algunas de las causas y sus posibles efectos sobre la economía. El punto de vista predominante en la literatura internacional considera a la corrupción como uno de los obstáculos más graves para el desarrollo económico de un país. Debido a que induce un aumento de los costos de transacción, mayor incertidumbre y baja productividad (Guerrero & Rodríguez-Oreggia, 2005). En este sentido, varios estudios han encontrado que la corrupción frena el desarrollo económico.

Sin embargo, estos hallazgos no son universalmente robustos, no hay un consenso acerca del impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico. Diversos trabajos sostienen que la corrupción podría no ser incompatible con el crecimiento económico; de hecho, algunos países asiáticos han experimentado un rápido crecimiento económico con altos índices de corrupción.

En general, los trabajos que investigan el efecto de la corrupción sobre el desempeño económico se pueden dividir en tres grupos: los que encuentran una relación negativa entre corrupción y desempeño económico, los que sostienen que la corrupción podría no ser incompatible con el desarrollo -- incluso que en algunas ocasiones lo fomenta bajo ciertas condiciones -- y los que no encuentran relación alguna.

Por una parte, algunos autores argumentan que, bajo una regulación rígida y una burocracia ineficiente, la corrupción podría fomentar el crecimiento económico. Por ejemplo, Leff (1964) señala que el soborno permite a los empresarios obtener influencias en el proceso de toma de decisiones, lo cual fomenta el crecimiento económico mediante la reducción de la incertidumbre y el soporte que brinda a las actividades innovadoras de los empresarios. Con una idea similar, Huntington (1968) considera que el soborno puede ser una manera efectiva de superar las leyes o reglamentos que obstaculizan la actividad económica. Ambos autores opinan que un pago directo a los funcionarios corruptos reduce el costo de transacción de los negocios al evitarse trámites engorrosos.

Recientes intentos de trabajos internacionales que examinan el impacto de la corrupción sobre el crecimiento han apuntado a una posible relación no lineal entre ellos, que depende de la calidad de las instituciones. Mironov (2005) utiliza datos de una muestra de 141 países en el periodo 1996-2004 para examinar las situaciones en las cuales la corrupción puede ser beneficiosa. Para ello, separa la corrupción en dos partes: la “mala corrupción”, la cual se relaciona con instituciones pobres y la “corrupción residual”, que no está correlacionada con las características de la gobernabilidad.

Concluye que la “mala corrupción” afecta negativamente el desarrollo económico. Sin embargo, sostiene que la “corrupción residual” se relaciona positivamente con el crecimiento del PIB, la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad en países con instituciones pobres, pero tiene un impacto negativo sobre el crecimiento de la productividad en países con buenas instituciones.

Por su parte, Heckelman & Powell (2008) examinan la relación entre crecimiento económico y corrupción cuando ésta interactúa con las instituciones económicas y políticas. Para ello elaboran un análisis econométrico con un panel de 67 países durante el periodo 1995-2005. Concluyen que la corrupción mejora el crecimiento económico mediante la evasión de políticas y regulaciones ineficientes cuando las libertades económicas son limitadas. Pero los efectos beneficiosos marginales de la corrupción disminuyen a medida que aumentan las libertades económicas. Adicionalmente, señalan que, si la corrupción se reduce sin los cambios correspondientes para eliminar las regulaciones ineficientes, la actividad empresarial y el crecimiento económico pueden disminuir, debido a que los trámites seguirían siendo engorrosos y no habría oportunidad de agilizarlos mediante sobornos.

Los argumentos de estos autores parecen encontrar soporte en los países del sureste asiático. Indonesia, Corea del Sur y Tailandia son casos típicos en los que se experimenta un rápido crecimiento económico a pesar de los altos niveles de corrupción. Al parecer, esto es posible cuando la corrupción está asociada con baja incertidumbre como lo es el caso de Indonesia, donde se sabe dónde y cuánto hay que pagar.

Por otro lado, otras investigaciones han encontrado que algunas consecuencias de la corrupción son la disminución de la inversión y el crecimiento económico (Mauro, 1995; Burki & Perry, 1998), el gasto en educación y salud (Mauro, 1997), la productividad de la inversión en infraestructura pública (Tanzi & Davoodi, 2000), el efecto en la capacidad del Estado para obtener ingresos y prestar servicios públicos, reducir la inversión extranjera directa (Wei, 2000), promover la desigualdad en el ingreso y pobreza, al mismo tiempo la falta de desarrollo económico y creciente ingreso desigual incrementa la corrupción (Alam, 1995).

Utilizando una muestra de 67 países en corte transversal para el periodo 1980-1983, Mauro (1995), demostró que la inversión disminuye al haber mayores niveles de corrupción y esta reducción en las tasas de inversión genera menores tasas de crecimiento del producto. Él argumenta que la corrupción incrementa la incertidumbre sobre la recuperación de la inversión. Este mayor riesgo va a representar un costo para los inversionistas, distorsionando las tasas de rentabilidad privada, trayendo como consecuencia, una disminución en la tasa de inversión privada y, por consiguiente, una disminución de la tasa de crecimiento del producto.

Tanzi (1998) plantea una idea similar en su revisión analítica de las causas y consecuencias de la corrupción. Argumenta que la corrupción podría operar como una barrera a la entrada de nuevas empresas a algunos mercados, generando que las empresas que ya integran la red de corrupción logren poder de mercado, generando de esa manera una fuente de ineficiencia en la economía que se refleja en mayores precios y menor calidad de los productos.

Gupta, et al. (2000) por ejemplo, realizan un análisis de corte transversal para 56 países. Sugieren que la corrupción tiene efectos perniciosos sobre desigualdad en la distribución del ingreso, la cual genera una reducción del crecimiento económico, y por lo tanto, se exacerba la pobreza. La corrupción de funcionarios públicos impone un gravamen regresivo que incrementa la desigualdad y disminuye el crecimiento.

Li, Lixin, & Heng-Fu (2000) estudian cómo la corrupción afecta a la distribución del ingreso y el crecimiento económico para una muestra de 47 países desarrollados y en desarrollo durante el periodo 1980-1992. Encuentran que la corrupción afecta la distribución del ingreso en forma de “U” invertida, mientras que tiene un impacto negativo sobre el crecimiento económico.

Hellman & Kauffman (2001) señalan, por otro lado, que en Bolivia y Ecuador existe discriminación hacia los pobres en relación con la prestación de servicios públicos, y que el costo de los servicios cae desproporcionalmente sobre los hogares más pobres y las empresas más pequeñas. Adicionalmente, Kaufman y sus colegas encontraron evidencia de un impacto negativo de la corrupción en diferentes índices del desarrollo económico tales como ingreso per cápita, mortalidad infantil y alfabetismo.

Uno de los efectos de la corrupción es la reducción de la cantidad de recursos disponibles para inversión productiva. Una economía corrupta evoluciona cuando las probabilidades de detectar la corrupción influyen en el proceso de desarrollo económico (Haque, 2005). Un incremento de esta probabilidad de detección de la corrupción tiene dos efectos; llevar a mayores ingresos por multas burocráticas ilegales, provocando menor ahorro por parte de los ciudadanos y por otro lado, que aumenten los ahorros de los hogares, así como el gobierno puede permitirse gravarlos a una tasa menor por la misma cantidad de gasto público producido.

ALGUNOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Al analizar los argumentos podemos suponer que ambos efectos podrían coexistir en un país, siendo ambiguo el efecto real de la corrupción sobre el desempeño económico. De acuerdo a KPMG (2011), en México el 43% de los directivos encuestados recurrieron al soborno para evitar trámites burocráticos ineficientes y conseguir permisos durante 2010, lo que podría tener un efecto positivo sobre el crecimiento económico debido a la

reducción del tiempo de espera para abrir un negocio o en la realización de cualquier trámite. El estudio también señala que para el 82% de los empresarios el combate a la corrupción es uno de los principales problemas que el gobierno debe atacar para mejorar la competitividad de las empresas. Este ambiente de corrupción y su impacto en la competitividad provoca que muchas de las empresas limiten o suspendan inversiones en el país.

El Semáforo Económico Nacional 2014 mostró que los empresarios dejan de invertir en la medida en la cual incrementa la percepción de corrupción. Cantillo (2015) calcula que la economía pudo haber sido mayor en un monto equivalente a \$341 mil millones de pesos si se hubiese reducido la corrupción.

Por otra parte, el observatorio económico de México apunta que el nivel de corrupción en México representa el 15% de la inversión pública de 2014. Siendo la productividad la principal vía de transmisión por la cual baja el crecimiento. Por ejemplo, la licitación realizada hacia la construcción del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro, cuya licitación fue concedida a una empresa China ligada al grupo “Higa”,⁹ fue suspendida por tiempo indefinido hasta encontrar una nueva constructora apropiada para llevar a cabo el proyecto.

Otro ejemplo es la construcción de la línea 12 del metro en la Ciudad de México, cuya reparación ha costado \$1,163 MDP.¹⁰ A pesar de haber transcurrido un año desde su clausura aún no se designan responsabilidades en cuanto a la mala construcción de esta línea.

A Regional (2014), elabora el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los municipios, evaluando el marco regulatorio, marco programático presupuestal, costos operativos, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales. Para 2014 se analizaron 60 municipios en México, 40 de ellos tuvieron un bajo nivel de transparencia fiscal.

9. La jornada, (Bernardo Barranco V.) El inframundo de la corrupción. <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/11/opinion/021a1pol>. Consultado 05 febrero de 2015.

10. CNN México, reparar la línea 12 del metro ha costado 1,163 mdp... y contando. José Roberto Cisneros Duarte. Miércoles 28 enero 2015. <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/01/28/reparar-la-linea-12-del-metro-ha-costado-1163-mdp-y-contando> consultado 06 febrero 2015.

Aregional (2014) explica que los municipios comparten información como la nómina y su gasto, pero evitan presentar las actas de cabildo, leyes de ingresos, estadísticas fiscales, informes de deudas, entre otros. Esta falta de transparencia y disponibilidad de información en las finanzas municipales sugiere un mal uso de los recursos públicos.

Finalmente, los hogares mexicanos destinan en promedio 14% de su ingreso al pago de mordidas. Pero en cambio, para los hogares con ingresos de un salario mínimo este impuesto regresivo representó el 33% de su ingreso. Esto indica que los hogares en México están sacrificando parte de su ingreso para acceder a servicios públicos y esta proporción del ingreso es mayor en las familias que tienen un ingreso más bajo.

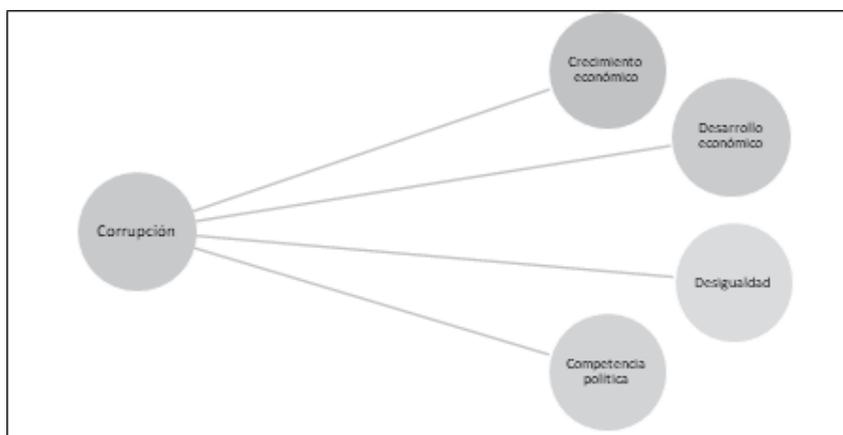
A pesar de que la corrupción representa un costo para los diversos agentes económicos, no existe evidencia para el caso de México que demuestre el efecto de la corrupción sobre indicadores del desempeño económico. La información agregada históricamente comparable es muy reciente, los datos son limitados y no han permitido cuantificar las consecuencias económicas de este fenómeno. Motivo por el cual se realiza un análisis exploratorio de correlación a nivel de estados entre corrupción y algunas variables de desempeño económico, tales como la tasa de crecimiento económico, la desigualdad en la distribución del ingreso y el desarrollo humano, el propósito es establecer si la corrupción ha tenido algún efecto negativo sobre la economía.

METODOLOGÍA

En esta sección se plantea el modelo a estimar, así como la técnica para establecer algunos efectos empíricos de la corrupción de funcionarios públicos en México. Después de revisar la literatura, se considera que la corrupción en el estado puede tener algún impacto en el comportamiento de las siguientes variables de desempeño económico: el ingreso per-cápita, el crecimiento económico, la desigualdad en la distribución del ingreso, el índice de desarrollo humano y la competencia política.

El estudio de panel de datos durante el periodo 2001-2010 está compuesto por las 32 entidades federativas de México. Primero realizamos un análisis de correlación con variables adelantadas y rezagadas, la cual nos arrojará el grado de variación conjunta entre dos variables y el grado de coincidencia de las posiciones relativas de las mismas.

FIGURA 1. RELACIÓN DE LA CORRUPCIÓN CON VARIABLES DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

La correlación es el grado de concordancia de las posiciones relativas de los datos de dos variables. Una correlación positiva (o directa) indica que estas variables se mueven en el mismo sentido. Cuando es negativa (o inversa), los valores más altos en una variable tienden a coincidir con los más bajos de la otra.

El estadístico utilizado para medir la magnitud de la relación entre la corrupción y las variables de desempeño económico es el Coeficiente de Correlación lineal de Pearson. Este coeficiente opera con puntuaciones tipificadas (que miden posiciones relativas) y se define:

$$r_{xy} = \frac{\sum Z_x Z_y}{N} \quad (1)$$

De esta manera, el coeficiente de correlación de Pearson puede tomar valores entre -1 y 1, la correlación de una variable con ella misma siempre es igual a 1 y el valor 0 indica ausencia de correlación lineal. El fundamento del coeficiente de Pearson es el que cuanto más intensa sea la concordancia (en sentido directo o inverso) de las posiciones relativas de los datos en las dos variables, el producto del numerador toma mayor valor (en sentido absoluto). Si la concordancia es exacta, el numerador es igual a N o a $-N$, y el índice toma un valor igual a 1 o -1. El valor de la correlación es igual a 1 o -1 si la correlación es de intensidad máxima, y se va acercando hacia el 0 cuanto más pequeña sea la intensidad de la correlación.

DATOS

Índice de Corrupción: El índice de corrupción utilizado en el análisis econométrico de este trabajo es el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), el cual mide la corrupción a nivel estatal en México y es elaborado por el organismo Transparencia Mexicana. El ICBG mide la frecuencia con que se realizan los actos de corrupción para que las personas reciban los servicios públicos. Se utiliza una escala que va de un 0 a 100, a menor valor menor corrupción.

Índice de Competencia Política. Como se explicó anteriormente, la posibilidad de alternancia está determinada por la configuración del sistema de partidos. Por lo tanto, para llevar a la práctica la posibilidad de alternancia se aplica la metodología del índice Herfindahl (HH), el cual mide la concentración en un mercado, para la construcción del índice de Competencia Política (ICP). Aplicando esta metodología, la fórmula del índice de Competencia Política en el estado J es:

$$ICP_j = 1 - \sum_{i=1}^n \alpha_j^2 = 1 - H$$

Donde α_j es la proporción de curules en el congreso del partido político i ($i = 1, 2, 3$) en la entidad federativa J ($J = 1, 2, 3, \dots, 32$) Donde los par-

tidos considerados son: PRI, PAN y PRD y Otros. El HH tiene un rango de $(1/n, 1)$, donde $1/n$ indica poca o nula concentración política (competencia política), mientras que 1 indica una alta concentración. Es decir, si un solo partido político posee el 100% de las curules del congreso, se dice que no hay competencia política. Por lo tanto, para valores del ICP cercanos a 1 indican competencia política alta, mientras que valores cercanos a cero indican poca competencia política.

Ingreso per cápita. Consideraremos al Producto Estatal Bruto (PEB) per cápita como medida de ingreso per cápita, tomamos la serie del Producto Interno Bruto por Estados del INEGI, lo convertimos a miles de dólares a precios constantes de 2005 y lo dividimos entre la población proyectada del Consejo Nacional de Población.

Desigualdad en el Ingreso. Como medida de desigualdad en el ingreso se utiliza el índice de Gini, usando como fuentes de información cada una de las ENIGH's de 1984-2008. El índice de Gini se derivó de la Curva de Lorenz, la cual contiene una línea recta que representa la norma teórica de perfecta igualdad y la línea de la distribución del ingreso -construida con el ingreso corriente per cápita por deciles de hogares-. Este índice es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

Índice de Desarrollo Humano (IDH): Este es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo. Fue ideado con el objetivo de conocer, no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar mejor o peor su proyecto y condiciones de vida. Para esto, el IDH tiene en cuenta tres variables:

- **Esperanza de vida al nacer.** Analiza el promedio de edad de las personas fallecidas en un año.
- **Educación.** Recoge el nivel de alfabetización adulta y el nivel de estudios alcanzado (primaria, secundaria, estudios superiores)

- **PIB per cápita (a paridad de poder adquisitivo).** Considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente.

El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta.

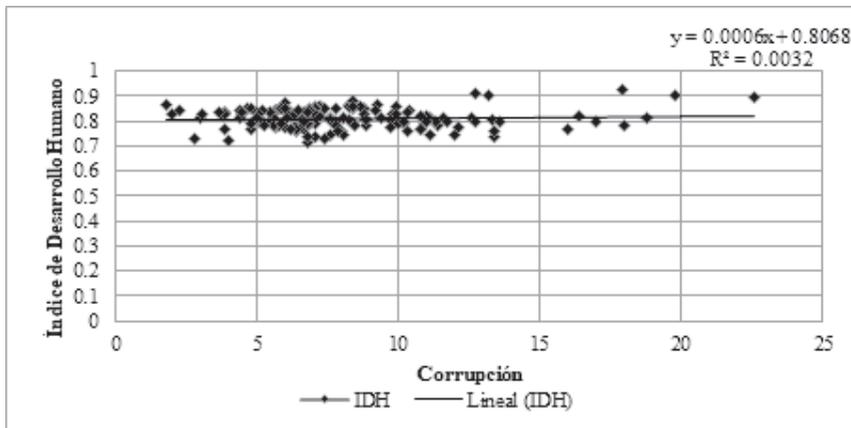
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Para ilustrar las correlaciones, utilizamos gráficos de dispersión, con los valores de los casos en cada variable. Cuanto más próximos se sitúen los puntos a lo largo de una recta imaginaria, más intensa es la correlación. Si esta recta es ascendente significa que la correlación es positiva o directa. Si la recta es descendente significa que la correlación es negativa o inversa. Si los puntos aparecen dispersos o adoptan una configuración en círculo indica que no hay correlación.

Por una lado, la literatura en torno a la corrupción hace hincapié en explicar las afectaciones que ésta tiene hacia el desarrollo humano, tanto al disminuir los ingresos de la población al destinar parte de ellos al pago de sobornos, como al reducir la cantidad y calidad de los servicios de salud y de educación, y así lo documentan; Gupta, et al. (2000), Mauro (1997), Tanzi & Davoodi (1997), Azfar & Gurgur (2008), entre otros.

Al analizar el Índice de Desarrollo Humano, tanto para cada uno de sus componentes; índice de salud, índice de ingreso e índice de educación, así como el índice en su conjunto con las variables adelantadas y rezagadas para cada componente, al compararlo con el índice de corrupción y buen gobierno, observamos coeficientes de determinación muy pequeños, con tendencia a cero, también se puede apreciar en el gráfico 3 una pendiente horizontal.

GRAFICO 3. CORRUPCIÓN E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

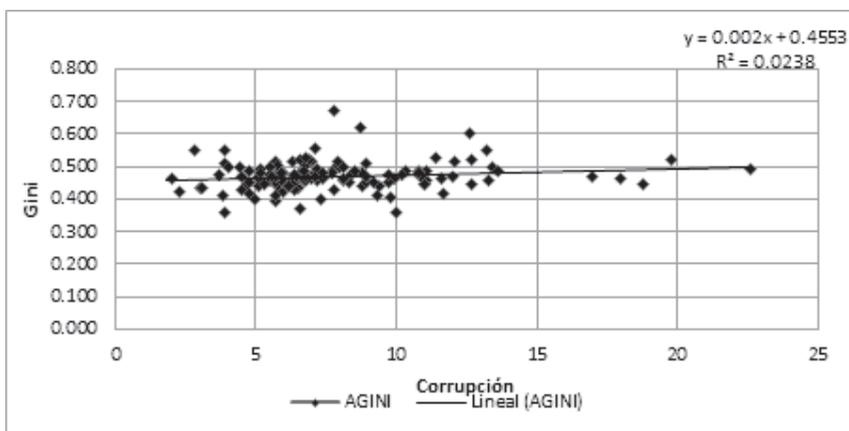


Fuente: Elaboración propia con información de PNUD y Transparencia Mexicana.

En lo que concierne a la desigualdad de la distribución del ingreso, se elaboró un índice de Gini del ingreso corriente per cápita de los hogares por estados usando la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para todas las ediciones a partir del año 2000. La correlación de la corrupción con los valores adelantados del índice de Gini es débilmente significativa, el coeficiente de correlación de estas dos variables es de 0.023. En la gráfica 3 se logra observar dicha correlación. La pendiente de la línea de tendencia es ligeramente positiva pero la bondad de ajuste es de sólo el 4.9%. Lo que se puede inferir de este resultado es que, en México, la corrupción se correlaciona de manera positiva con la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque el efecto es más bien marginal.

La literatura propone que la corrupción afecta a la distribución del ingreso, esto por su efecto discriminatorio en los que da preferencia a quien tenga capacidad de pagar por sobornos Li, Lixin, & Heng-Fu (2000) explican cómo la corrupción afecta la distribución del ingreso, la corrupción por sí misma también puede explicar una gran proporción del diferencial de Gini entre los países industrializados y en vías de desarrollo. Altos y crecientes índices de corrupción aumentan la desigualdad de ingreso y la pobreza, y perpetúa una distribución desigual de la propiedad de bienes y acceso desigual a los servicios que provee el gobierno.

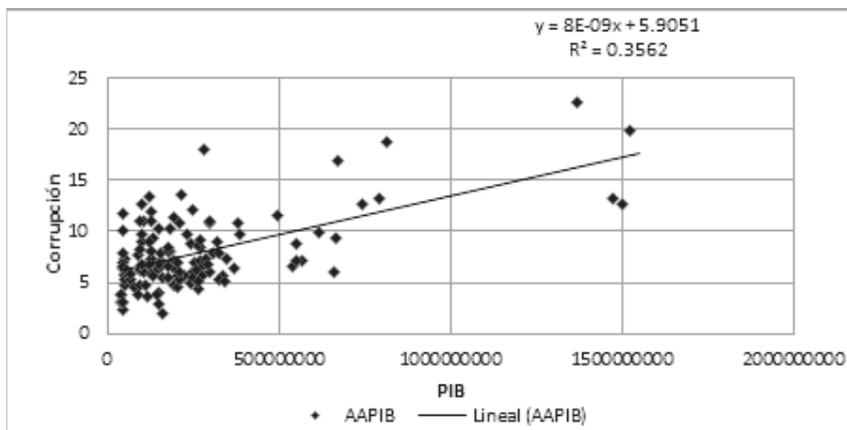
GRÁFICO 4. CORRUPCIÓN Y COEFICIENTE DE GINI (ADELANTADO)



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL y Transparencia Mexicana.

Por su parte, la correlación con el Producto Interno Bruto comparando las variables en un mismo momento, presentan un coeficiente de determinación o R^2 de 0.3072, lo cual indica un cierto grado de relación entre las variables.

GRÁFICO 5. CORRUPCIÓN Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (CON DOS REZAGOS)

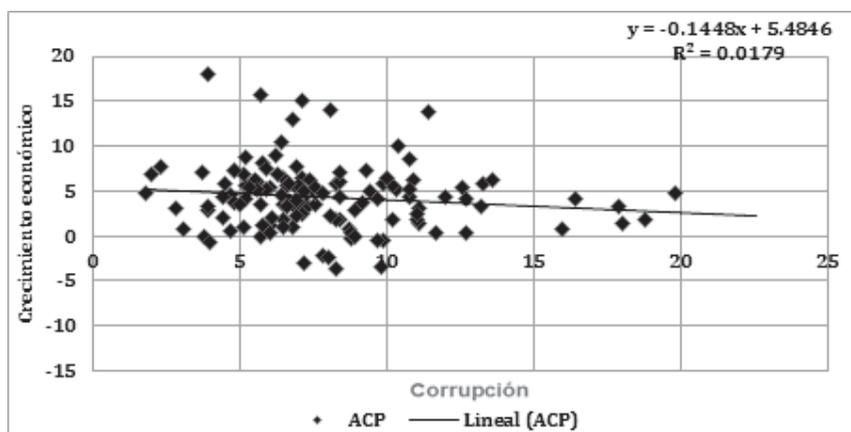


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana e INEGI.

Observando en un segundo momento a la corrupción retrasando un año al producto interno bruto podemos notar un aumento en el R^2 ahora de 0.3386, y retrasando un año más incrementa a 0.3391. Como podemos observar en la gráfica 7, el coeficiente más importante se observa al adelantar dos años el producto interno bruto, nos arroja un R^2 de 0.3573.

Lo interesante de estos resultados es que todos los coeficientes nos arrojan cantidades positivas, es decir, existe una relación positiva entre el índice de corrupción y el producto interno bruto, como se puede observar en la inclinación de la pendiente, aunque no significa que sean causa una de la otra, muestran una relación y nos podría indicar que en efecto, el producto interno bruto puede generar un impacto positivo en la corrupción.

GRÁFICO 6. CORRUPCIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



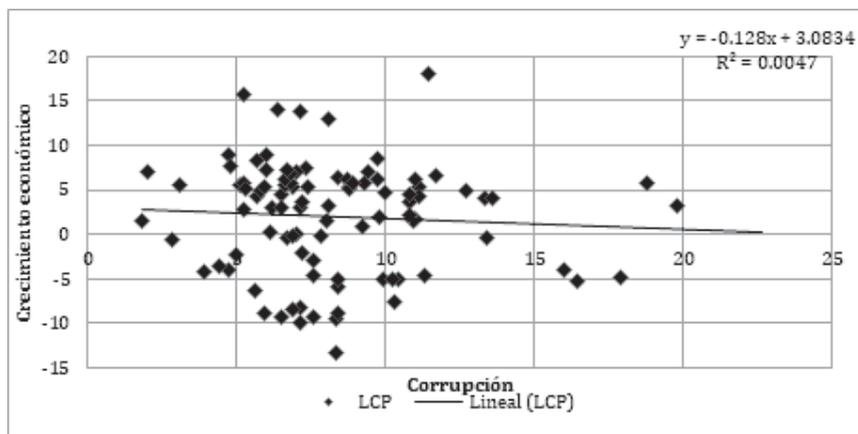
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana e INEGI.

El incremento del producto interno bruto puede tener un impacto positivo en el índice de corrupción y buen gobierno que mide los pagos realizados a funcionarios. Una explicación a esto es que a mayores cantidades de producto interno bruto, mayor disponibilidad de recursos para hacer el pago de sobornos a funcionarios.

Esto no indica que la corrupción genere crecimiento económico per se, como podemos observar en el anexo c que a pesar de no tener correlación

de importancia en ninguno de los casos observamos que los signos de los coeficientes cambian al retrasar o adelantar la variable crecimiento económico. Al compararlas en el mismo año, el coeficiente de correlación es de 0.0179 y el coeficiente tiene signo negativo. Así, se puede apreciar en la pequeña inclinación de la pendiente de la figura 6.

GRÁFICO 7. CRECIMIENTO ECONÓMICO (CON UN REZAGO)

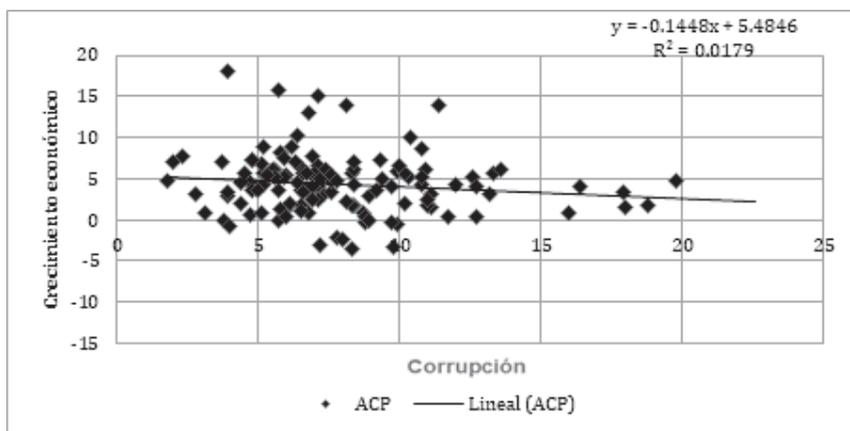


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana e INEGI.

Sin embargo, al rezagar la variable crecimiento económico un año, es decir, al comparar su efecto posterior sobre la corrupción se observa que la correlación disminuye a 0.0047, esto nos indica un cambio a una correlación negativa entre corrupción y crecimiento económico, como se puede observar en la pendiente de la gráfica 7.

Por otra parte, al rezagar la variable en dos años observamos que la inclinación de la pendiente es prácticamente nula, con tendencia a cero y además, podemos apreciar otro cambio en el signo del coeficiente ahora positivo. Sin embargo, al adelantar la variable crecimiento económico tanto un año como dos observamos un coeficiente negativo, aunque más notorio en el adelanto de un año, ya que en el adelanto de dos años es prácticamente cero, mientras que en el primer adelanto observamos una mayor inclinación de la pendiente (figura 8).

GRÁFICO 8. CRECIMIENTO ECONÓMICO CON UN ADELANTO



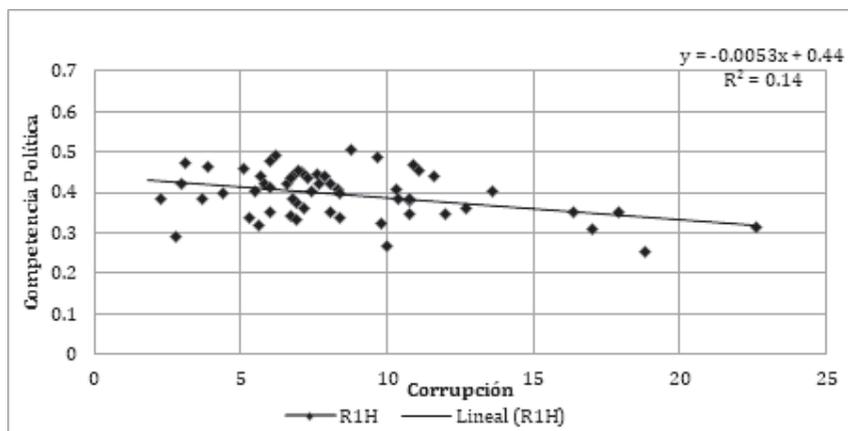
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana e INEGI.

Esta evidencia nos puede sugerir una disminución de los índices de corrupción al aumentar el crecimiento económico en el largo plazo. Se puede hablar de aumentos en la corrupción como consecuencia del aumento del producto interno bruto, pero la relación para el crecimiento económico parece ser inversa. Esto porque la corrupción desmejora los niveles de productividad económica, eleva los costos de los negocios a través del precio de los sobornos, y eleva el costo de gestión de la negociación con funcionarios.

También analizamos la concentración de mercado en los congresos estatales para medir si existe una relación entre la corrupción y el grado de competencia política en éstos. Los resultados nos arrojan coeficientes muy pequeños, el más representativo es el que observamos en la (gráfica 9), y con un coeficiente negativo, es decir, que con la información disponible la poca competencia política se asocia a mayores niveles de corrupción.

Aquí la explicación va en el sentido de que la corrupción es un factor generado ante la disminución en la competencia política, lo que significa que al existir menor diversidad en los congresos estatales, se propicia un ambiente de inclinación hacia la aceptación del soborno, por tener "garantizada" la preservación en el poder del partido gobernante.

GRÁFICO 9. CORRUPCIÓN Y COMPETENCIA POLÍTICA (CON UN REZAGO)



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana y los consejos estatales electorales.

CONCLUSIONES

Los agentes económicos siempre buscarán formas de extraer rentas, y lo harán de la forma en que la sociedad les proporcione mayor facilidad, ya sea innovando, emprendiendo, o en rent-seeking. Es por ello que los gobiernos deben prestar cada día más atención y cuidado a las formas de extracción de rentas en una economía, ya que el entramado institucional puede favorecer o restringir la incidencia de la corrupción.

Debemos advertir que los resultados aquí encontrados no son suficiente evidencia para poder establecer una relación cuantitativa entre las variables aquí mostradas, ni tampoco se puede hablar de causalidades, ya que no contamos con un análisis exhaustivo de estas variables.

Producir estudios empíricos sobre la corrupción y sus efectos en la economía es una tarea difícil, ya que no se cuentan con datos suficientes para generar análisis representativos. Sin embargo, pudimos realizar un análisis próximo a la realidad y hacer conclusiones sobre el problema aquí planteado.

Por una parte, encontramos evidencia de que la corrupción se correlaciona con una mayor desigualdad en México, esto podría sugerir la existencia de respaldo empírico a la amplia literatura que muestra a la corrupción afectar negativamente la distribución del ingreso en la población. Por otra parte, no hallamos relación de la corrupción con el desarrollo humano, esto nos sugiere que en México no encontramos que los servicios de salud, los servicios educativos y el ingreso se vean afectados ante aumentos o disminuciones de la corrupción, como diversos autores lo plantean (Gupta, et al., 1999) (Tanzi & Davoodi, 1997).

Al analizar a la corrupción y el producto interno bruto encontramos una relación positiva entre estas variables y, además, contrario a lo que plantean muchos autores, aumentos en el producto interno bruto están asociados a incrementos en los índices de corrupción. Una posible explicación es que a mayor producto existen mayores posibilidades para pagar sobornos y mordidas a funcionarios.

Sin embargo, al analizar el crecimiento económico y la corrupción encontramos que la relación es negativa, lo que nos sugiere que la corrupción produce un efecto negativo sobre el crecimiento económico, pero a largo plazo.

Debemos resaltar la importancia de hacer más estudios en torno a la corrupción y su relación con el desempeño económico. No existen datos, ni estudios suficientes para realizar conclusiones concretas en torno a este fenómeno. Un buen comienzo sería realizar una medición más precisa de la corrupción, no solamente para la medición de sobornos a funcionarios públicos, sino también incluir otros ámbitos de la corrupción como el tráfico de influencias, la malversación de fondos, el peculado, fraude y la extorsión.

Otro paso importante sería la transformación del gobierno. De un Estado rígido y burocrático, a instituciones más flexibles y transparentes que brinden certidumbre y confianza a la población. Es natural que hablar de ello resulte más fácil que aplicarlo, ya que hablamos de décadas de un proceso burocrático e instituciones poco eficientes.

REFERENCIAS

- Alam, M. S., (1995), "A Theory of Limits on Corruption and some Applications", *Kyklos*, Volumen 48, pp. 419-435.
- Azfar, O. & Gurgur, T., (2008), "Does corruption affect health Outcomes in the Philippines?", *Econ Gov*, pp. 197-244.
- Bassols, T., (2003), *Instituto de investigaciones filosóficas*, s.l.:Gaceta UNAM.
- Bruhn, K., (1996), "Social Spending and political support: The lessons of the National Solidarity Program in Mexico", *Comparative politics*, 28(2), pp. 151-177.
- Burki, J. & Perry, G. E., (1998), "Mas allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma", *Estudios del Banco Mundial Sobre América Latina y el Caribe*.
- Campos, N. & Giovannoni, F., (2006), "Lobbying, Corruption and Political Influence. IZA Discussion paper No. 2313 .
- Cantillo, P., (2015), *La corrupción consume 2% del PIB; revela análisis de Observatorio Económico*. [En línea] Disponible en : <http://www.exelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/1010460> [Último acceso: Marzo 2015].
- Egger, P. & Winner , H., (2005), "Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment", *European Journal of Political Economy*, 21(4), pp. 932-952.
- Golden, M. & Picci, L., (2005), "Proposal for a new measure of corruption illustrated with Italian data", *Economics & Politics*, 17(1), pp. 37-75.

- Guerrero, M. A. & Rodriguez-Oreggia, E., (2005), "On the individual decisions to commit corruption: a methodological complement", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volumen 65, pp. 357-372.
- Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R., (1998), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *International Monetary Fund WP/98/76*.
- Gupta, S., Davoodi, H. & Tiongson, E., (2000), "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services", *International Monetary Fund WP/00/116*.
- Haque, M. E., (2005), "Endogenous probability of detection in a simple model of corruption and growth", *Leverhulme Centre for research on Globalisation and Economic Policy WP/2005/08*.
- Knack, S. & Keefer, P., (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross Country Test Using Alternative Institutional Indicators", *World Bank*.
- Hecklelman, J. C. & Powell, B., (2008), "Corruption and the Institutional Environment for Growth", *Department of Economics Suffolk University WP 2008/06*.
- Hellman, J. & Kauffman, D., (2001), "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas & Desarrollo*, pp. 31-35.
- Huntington, S., (1968), *Political order in changing societies*, New Heaven: Yale University Press.
- Kaufmann, D. & Wei, S.-J., (1999), "Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?", *Policy Research Working Paper 2254*.
- Klitgaard, R. E., (1988), *Controlling Corruption*. Berkeley, California: University of California Press.

- Krueger, A., (1974), "The political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, pp. 291-303.
- Leff, N., (1964), "Economic Development Through bureaucratic Corruption", *AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST*, Volumen 8, pp. 8-14.
- Li, H., Lixin, C. X. & Heng-Fu, Z., (2000), "Corruption, Income distribution and Growth", *Economic and politics*, pp. 155-181.
- Magaloni, B., (2006), *Voting for autocracy: hegemonic party survival and it's Demise in Mexico*. s.l.:Cambridge University Press.
- Mauro, P., (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712.
- Mauro, P., (1997), "The effects of Corruption on Growth, Investment and Government expenditure: A cross country analysis", *Institute for International Economics*, pp. 83-107.
- Mauro, P., (2002), "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *International Monetary Fund*.
- Mironov, M., (2005), "Bad Corruption, Good corruption and Growth", *Graduate School of Business, University of Chicago*.
- Morris, S. D., (2003), "Corruption and Mexican Political Culture", *Journal of the Southwest*, pp. 671-708.
- Nye, J. S., (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-427.
- Tanzi, V., (1998), "Corruption Around The world: Causes, consequences, scope and cures", *IMF Working Paper 98/63*.

- Tanzi, V. & Davoodi, H., (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", *International Monetary Fund Working Paper* 97/139.
- Tanzi, V. & Davoodi, H., (2000), "Corruption, Growth and Public Finances", *International Monetary Fund Working Paper*.
- Voskanyan, F., (2000), *A study of the effects of corruption on economic and political development of Armenia*.
- Wei, S.-J., (2000), "How Taxing is Corruption on International Investors?" *The Review of Economics and Statistics*, 82(1), pp. 1-11.

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS: UN ANÁLISIS ECONOMETRICO ^{1*}

*Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez*

INTRODUCCIÓN

La teoría del federalismo fiscal establece que una función importante de los gobiernos consiste en suministrar bienes y servicios (Musgrave, 1959; Oates, 1968). Más aún, indica que esta función debe descentralizarse para permitir que la producción de bienes y servicios se adapte a las preferencias locales de manera eficiente (Rosen, 1998). Así, se justifica que los gobiernos locales tengan la responsabilidad de financiar y suministrar bienes y servicios públicos. Sin embargo, en la práctica, dicha responsabilidad se comparte entre los distintos niveles de gobierno. La limitada capacidad fiscal que tienen los gobiernos locales para financiar los bienes y servicios explica esta situación (Hyman, 2011).

En los países donde prevalece el federalismo fiscal, las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos locales se utilizan para financiar los bienes y servicios públicos. Particularmente, las transferencias son recursos que se trasladan de los gobiernos centrales hacia los locales para solucionar problemas de desequilibrios horizontales y verticales (Velázquez Guadarrama, 2003). Asimismo, son recursos que buscan garantizar mínimos niveles de suministro de bienes y servicios para las jurisdicciones de una economía (Hyman, 2011). Los ingresos de los gobiernos locales, por su parte, incluyen los impuestos, los derechos, los aprovechamientos y otros ingresos.

1.* Este estudio forma parte del proyecto "Las Finanzas Públicas Estatales y Municipales en México". Los autores agradecen el apoyo de Diana Carolina Lozano Fuentes por su apoyo como asistente de investigación.

En la literatura existen controversias teóricas y empíricas acerca de las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos locales. Estas controversias pueden plantearse en términos de las siguientes preguntas: 1) ¿Las transferencias intergubernamentales incentivan o desincentivan la capacidad fiscal de los gobiernos locales?; 2) ¿Las transferencias centrales y los ingresos locales son complementos o sustitutos?; 3) ¿Existe algún tipo de causalidad entre las transferencias y los ingresos?; 4) ¿Cuáles fueron los efectos de la Reforma Hacendaria de 2008 y la Crisis Económica de 2009 sobre dichas relaciones en México? Estas preguntas son importantes porque guían la investigación aquí desarrollada.

En este estudio se analizan las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales mexicanos. La investigación se sustenta en análisis de tipo estadístico y econométrico. El estudio usa indicadores cualitativos y monetarios, estadísticas descriptivas, correlaciones pairwise y modelos para paneles con efectos fijos y aleatorios. Los ingresos estatales analizados incluyen los ingresos propios, los impuestos, los derechos y los aprovechamientos. Las transferencias incluyen las participaciones y aportaciones federales (Ramos 28 y 33). El panel utilizado incluye indicadores anuales para los 31 estados mexicanos durante el periodo 2003-2013.

El estudio tiene como referente la literatura empírica sobre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos locales en países en desarrollo. El mismo complementa aquellos publicados por Ibarra-Salazar (2003), Sour (2004) y (2008), Cruz Juárez (2014) y Canavire-Bacarreza y Zúñiga (2015). Particularmente, sus contribuciones se centran en su énfasis para: 1) usar técnicas econométricas que permiten aprovechar al máximo la información disponible; 2) analizar las particularidades estatales y los efectos de la Reforma Hacendaria de 2008² y de la

2. El 21 de diciembre de 2007 se publicaron los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal incluidos en la "Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen". Los cambios publicados en el Diario Oficial de la Federación incluyeron modificaciones a las fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales. En particular, el Fondo General de Participaciones tuvo modificaciones en las fórmulas de distribución de los recursos, con lo cual se pretendió que los gobiernos subnacionales incrementaran los niveles de recaudación de impuestos y derechos locales. Complementariamente, el Fondo de Fomento Municipal procuró incentivar a los municipios para recaudar mayores ingresos por concepto de agua y predial.

Crisis Económica de 2009³; y 3) evitar la potencial existencia de problemas de endogeneidad, causalidad y multicolinealidad en las estimaciones.

El estudio se organiza en seis secciones. La segunda sección revisa la literatura. La tercera sección presenta la metodología de análisis estadístico y econométrico. La cuarta sección describe el panel de indicadores e incluye el análisis estadístico. Particularmente, aquí se incluyen las estimaciones de estadística descriptiva y de correlación pairwise de los indicadores. La quinta sección incluye las estimaciones de las regresiones que vinculan las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales. Asimismo, incluye las estimaciones de los estimadores de las pruebas usadas para validar las estimaciones econométricas. La última sección sintetiza y discute los resultados.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En las economías fiscalmente descentralizadas, las transferencias intergubernamentales permiten que los gobiernos locales puedan financiar y suministrar bienes y servicios a pesar de sus limitadas capacidades fiscales. En la literatura se reconoce que hay varios factores que pueden limitar las capacidades de los gobiernos locales. Rosen (1998) considera dentro de estos factores a: 1) El tamaño de la base tributaria, i.e., el número de contribuyentes que residen en las jurisdicciones; 2) los costos de congestión en las jurisdicciones por el uso de los bienes públicos;⁴ y 3) la libertad que tienen los contribuyentes fiscales de cambiar su residencia si no están de acuerdo con las políticas de ingreso y gasto locales.

3. En el año 2009, la economía mexicana experimentó una crisis económica que se manifestó en tasas de crecimiento negativas de PIB real y del PIB real por habitante del orden de 4.7 y 6.3 por ciento, respectivamente. Se considera que fue la peor crisis experimentada en la historia del país desde los años 30 del siglo pasado.

4. Los costos de congestión devienen del exceso de demanda de un bien público dada una infraestructura de provisión del mismo fija. A manera de ilustración, piénsese en un bien público como son las avenidas de una ciudad. Si hay una avenida grande que facilita ciertos desplazamientos y es de libre acceso, habrá más vehículos que la usen durante las "horas pico". El incremento del parque vehicular durante dichas horas inducirá mayores costos para todos los usuarios debido a la existencia de "congestionamientos". Las pérdidas de tiempo atribuibles a dichos congestionamientos serán los costos de congestión.

La literatura especializada señala algunos factores adicionales que explican por qué los gobiernos locales tienen limitaciones para suministrar bienes y servicios. Rosen (1998), por ejemplo, enfatiza que los problemas del tipo “falacia de la composición” inducen la ineficiencia de los sistemas impositivos de los gobiernos locales. Más aún, argumenta que los mencionados problemas suelen inducir la adquisición de cantidades ineficientemente grandes de bienes y servicios públicos. Rosen (1998), además, señala que los gobiernos locales pueden no suministrar los bienes y servicio de manera eficiente debido a que suelen ser incapaces de aprovechar las economías a escala existentes en la recaudación de ingresos.

Hay estudios empíricos sobre la capacidad de financiamiento de los bienes y servicios públicos que indirectamente justifican el estudio de las relaciones entre las transferencias y los ingresos locales. Gamkhar y Shah (2007), por ejemplo, precisan que el efecto marginal del ingreso privado local sobre el gasto público local es de 10 centavos de dólar; mientras que el efecto marginal de las transferencias es de 50 centavos. El mayor estímulo que recibe el gasto público debido a las transferencias se denomina como el “efecto matamoscas” (flypaper effect). Este efecto ha recibido mucha atención debido a sus implicaciones sobre la potencial ineficiencia de los sistemas de transferencias.⁵

En la literatura se ha argumentado que las relaciones intergubernamentales y los sistemas de transferencias deben evaluarse con base en principios normativos (Ambrosanio y Bordignon, 2015). Particularmente, Kraemer (1997) propone el Principio de Incentivos para evitar problemas de riesgo moral y distorsiones en la distribución de transferencias del gobierno central. Este principio sostiene que las transferencias intergubernamentales deben fomentar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales y que las transferencias per cápita deben reducirse cuando las tasas de impuestos locales sean bajas. Por tanto, es un principio que también sustenta la pertinencia de analizar las relaciones entre las transferencias y los ingresos locales.

5. Adviértase que el efecto matamoscas implica que los sistemas de transferencias pueden incentivar a que las jurisdicciones adquieran cantidades ineficientemente grandes de bienes y servicios públicos. Véase Gamkhar y Shah (2007) para una revisión contemporánea de las teorías y estudios que han analizado el “efecto matamoscas”.

En la literatura empírica existen controversias sobre la naturaleza de las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos locales. Los estudios suelen mostrar que las transferencias pueden tener relaciones diversas con los ingresos. Particularmente, los estudios econométricos que se han analizado de dichas relaciones pueden clasificarse en tres grupos. El primero incluye estudios realizados para los gobiernos locales de países desarrollados específicos. El segundo incluye estudios realizados para conjuntos de países. El tercero incluye estudios realizados para gobiernos locales de países en desarrollo. El estudio aquí presentado se incluye en este último grupo.

Los estudios pertenecientes al primer grupo son los más comunes en la literatura. Los mismos suelen mostrar que las transferencias intergubernamentales tienen relaciones diversas con los ingresos de los gobiernos locales de los países desarrollados. Cascio, Gordon y Reber (2013) y Lundqvist (2014), por ejemplo, hallan que las transferencias reducen la recaudación de ingresos locales en Estados Unidos y Finlandia. Chamberlain (2013) y Sobel y Crowley (2014), por contraste, hallan que las transferencias pueden incrementar la recaudación de impuestos estatales en Estados Unidos. Dahlberg, et. al., (2008), por otra parte, hallan que las transferencias no reducen los impuestos locales en Suecia.

La mayoría de los estudios incluidos en el segundo grupo analizan las transferencias intergubernamentales y los ingresos locales para los países de la OCDE.⁶ Particularmente, los hallazgos de Ambrosanio y Bordignon (2015) muestran comportamientos diferenciados en países miembros de la OCDE; algunos redujeron sus transferencias e incrementaron sus ingresos, mientras que en otros ocurrió un escenario inverso entre 1985 y 2010.⁷ Sacchi y Salotti (2015), por su parte, hallan que los gobiernos locales de la OCDE tienen gastos más volátiles cuando dependen en mayor medida

6. Un estudio sobre las transferencias intergubernamentales para países que no pertenecen necesariamente a la OCDE es aquel de Rodden (2002). En este estudio se halla que las transferencias redujeron el desempeño fiscal de 43 países desarrollados y en desarrollo usando datos para el periodo 1986-1996.

7. Ambrosanio y Bordignon (2015) muestran que los gobiernos locales de Austria, Italia y Suecia recibieron menos transferencias e incrementaron sus impuestos locales. Asimismo, muestran que el proceso opuesto ocurrió en los gobiernos locales de Inglaterra, Luxemburgo y Dinamarca.

de las transferencias que de sus ingresos. Además, encuentran que los incrementos en los impuestos locales reducen la volatilidad de los gastos locales.

Los estudios pertenecientes al tercer grupo suelen hallar que las transferencias reducen los ingresos de los gobiernos locales de los países en desarrollo.⁸ Particularmente, Liu y Zhao (2011) y Mogues y Benin (2011), por ejemplo, llegan a esta conclusión usando evidencia de Ghana y China. Bird (1990), por su parte, señala algunos otros estudios que confirman dicho hallazgo para otros países. En este contexto, cabe señalar que hay estudios que validan dicho hallazgo para México. Sour (2004) y (2008), por ejemplo, valida dicho hallazgo a nivel municipal. Cruz Juárez (2014) lo confirma usando datos estatales. Canavire-Bacarreza y Zúñiga (2015), por su parte, lo validan analizando datos del impuesto predial.

La evidencia empírica pareciera sugerir que hay regularidades entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos locales en los países en desarrollo. Sin embargo, los hallazgos de Ibarra Salazar (2003) y Liu y Ma (2016) hacen cuestionable esta afirmación. Ibarra Salazar (2003), por ejemplo, muestra que las participaciones federales destinadas a los estados fronterizos mexicanos no siempre reducen los ingresos de los gobiernos locales. Liu y Ma (2016), por su parte, revelan que los incrementos en las transferencias no reducen los impuestos locales de China. Por tanto, la evidencia existente también valida que las transferencias pueden tener relaciones heterogéneas con los ingresos de los gobiernos locales.

La literatura del federalismo fiscal sugiere algunas razones que explican los múltiples hallazgos reportados (Rosen, 1998; Gamkhar y Shah, 2007). La primera razón es porque las medidas disponibles de esfuerzo fiscal pueden no revelar el verdadero esfuerzo hecho por los contribuyentes de una jurisdicción. Esta situación puede ocurrir porque “las medidas convencionales de esfuerzo fiscal pueden ser muy insignificativas” (Rosen, 1998: 494). Una se-

8. Bird (1990) atribuye los bajos ingresos locales y la baja recaudación fiscal en los países en desarrollo a varios factores: Entre éstos destacan: 1) la existencia de personal no capacitado, insuficiente y sin motivación; 2) la existencia de verificaciones, controles y restricciones por parte de los gobiernos centrales; y 3) la falta de regulación adecuada y la potencial explotación de asimetrías de información por parte de los gobiernos locales.

gunda razón se vincula al fenómeno de capitalización debido a las diferencias en las condiciones económicas de las jurisdicciones.⁹ Una tercera razón se vincula a la potencial existencia de problemas de endogeneidad, causalidad y multicolinealidad en las estimaciones econométricas.¹⁰

La revisión de la literatura justifica hacer investigación sobre las relaciones entre las transferencias y los ingresos de los gobiernos locales. La pertinencia de dichos estudios puede plantearse en términos de la necesidad de financiar y suministrar bienes y servicios públicos. Metodológicamente, la revisión sugiere que sería conveniente: 1) usar técnicas que permitieran aprovechar al máximo la información disponible; 2) analizar las condiciones económicas locales y nacionales; y 3) considerar la potencial existencia de problemas de endogeneidad, causalidad y multicolinealidad. Se mencionan estas consideraciones porque las mismas definen, en buena medida, la metodología usada en esta investigación.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Metodológicamente, las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales se analizan mediante un enfoque de paneles de datos.¹¹ Se utiliza dicho enfoque porque el mismo permite: 1) aprovechar al máximo la información disponible; 2) hacer estimaciones considerando las particularidades de los estados; 3) combinar las propiedades de los indicadores en series de tiempo y de corte transversal; 4) revelar dinámicas de cambio y efectos difíciles de detectar cuando sólo se usan indicadores de corte transversal o en series de tiempo; y 5) estudiar comportamientos complejos. Particularmente, la metodología usada aquí se basa en aquella utilizada por Gutiérrez Banegas y Ruiz Porras (2014).

9. Rosen (1998) enfatiza que las limitaciones para medir el esfuerzo fiscal y la capitalización no permiten la "medición de la necesidad". Esta situación implica que las fórmulas para asignar las transferencias pueden tener una utilidad limitada. Más aún, pueden hacer cuestionables las relaciones estimadas entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos locales.

10. Gamkhar y Shah (2007) señalan que la mayoría de los estudios econométricos que han analizado las transferencias intergubernamentales pueden ser criticables con base en que la falta de consideración de los mencionados problemas.

11. Véase Baltagi (2005) y Gujarati y Porter (2008) para introducciones a las técnicas econométricas más utilizadas en el enfoque de paneles de datos.

El panel utilizado en esta investigación agrupa los indicadores en tres baterías de análisis. Particularmente, la batería de ingresos estatales incluye indicadores de ingresos propios, impuestos, derechos y aprovechamientos de los estados. La batería de transferencias intergubernamentales incluye indicadores de las participaciones y aportaciones federales recibidas por los estados y de la adopción de la reforma hacendaria de 2008. La batería de control contiene indicadores económicos y de financiamiento estatales, pero también indicadores cualitativos referidos a la crisis del año 2009 y de tendencia temporal. En todos los casos, los indicadores monetarios se expresan en términos reales per cápita para facilitar comparaciones.

El análisis econométrico se sustenta en regresiones para paneles con especificaciones de efectos fijos y aleatorios y pruebas de validación estadística. Las regresiones para paneles con efectos fijos se estiman mediante la técnica Least-Squares Dummy Variable (LSDV). Las regresiones para paneles con efectos aleatorios se estiman mediante la técnica Generalized Least-Squares (GLS). Por esta razón, la evaluación de las hipótesis de significancia se hace mediante estadísticos t , z , F y de Wald.¹² La validez de las especificaciones de efectos fijos y aleatorios se evalúa mediante pruebas de significancia conjunta (F test that all $u_i=0$) y de tipo Hausman (1978).¹³ El análisis se complementa con estadísticas descriptivas y correlaciones pairwise.

En este estudio se estiman cuatro grupos de regresiones con forma funcional logarítmica que relacionan las transferencias intergubernamentales y los ingresos estatales. Cada grupo incluye las estimaciones de un regresor específico de la batería de esfuerzo fiscal, $^h Y_i$, con los regresores considerados. Los regresores de las participaciones y aportaciones se incluyen de manera simultánea, rezagada y adelantada con respecto al regresando. Estos regresores permiten evaluar las causalidades y controlar la potencial en-

12. La significancia conjunta de los regresores para las estimaciones con efectos fijos y aleatorios se evalúa, respectivamente, mediante estadísticos F y de Wald. La significancia individual de los regresores para las estimaciones con efectos fijos y aleatorios se evalúa, respectivamente, mediante estadísticos t y z .

13. En este estudio, se utiliza un test de Hausman ajustado para evaluar la conveniencia de usar efectos fijos o aleatorios. El ajuste se hace para forzar a la diferencia de matrices de varianza-covarianza a ser una matriz definida positiva. Para ello se obliga al estadístico de Hausman a usar el estimador de σ^2 del modelo con efectos fijos en la diferencia de matrices. Este ajuste, conocido como SIGMAMORE, evita la estimación de estadísticos de Hausman negativos en muestras finitas (véase a Baum, Schaffer y Stillman, 2003).

dogeneidad entre las transferencias y los ingresos. En todas las regresiones hay indicadores de control para capturar las condiciones económicas y de mercado prevalecientes.

Las regresiones estimadas con regresores simultáneos, rezagados y adelantados se plantean, respectivamente, de la siguiente forma:

$$h Y_i = \alpha_1 + \alpha_2 h PART_i + \alpha_3 h APORT_i + \alpha_4 DREF_i + \alpha_5 h PIB_i + \alpha_6 h FIN_i + \alpha_7 DCRISIS_i + \alpha_8 TIEMPO_i + \alpha_9 h Y_{i-1} + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$h Y_i = \beta_1 + \beta_2 h PART_{i-1} + \beta_3 h APORT_{i-1} + \beta_4 DREF_i + \beta_5 h PIB_i + \beta_6 h FIN_i + \beta_7 DCRISIS_i + \beta_8 TIEMPO_i + \beta_9 h Y_{i-1} + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$h Y_i = \delta_1 + \delta_2 h PART_{i+1} + \delta_3 h APORT_{i+1} + \delta_4 DREF_i + \delta_5 h PIB_i + \delta_6 h FIN_i + \delta_7 DCRISIS_i + \delta_8 TIEMPO_i + \delta_9 h Y_{i-1} + \varepsilon_i \quad (3)$$

Las regresiones (1), (2) y (3) se usan para estimar las relaciones entre los indicadores de un grupo específico. Particularmente, $h Y_i$ es un indicador de ingreso del estado i en el año t . Los indicadores $h PART_j$ y $h APORT_j$ denotan, respectivamente, las participaciones y las aportaciones federales recibidas por el estado i en el año j . La dummy $DREF_i$ manifiesta la vigencia de la reforma hacendaria de 2008 en el año t . El indicador $h PIB_i$ denota la producción del estado i en el año t . El indicador $h FIN_i$ denota los préstamos obtenidos por el estado i en el año t . La dummy $DCRISIS_i$ manifiesta la existencia o no de la crisis del año 2009. El indicador $TIEMPO_i$ se usa para denotar una tendencia temporal lineal ($TIEMPO = 0,1,2,\dots, \mathcal{I}$).

Las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal se evalúan con base en las estimaciones de las regresiones (1), (2) y (3). Particularmente, la evaluación del principio de incentivos requeriría que los coeficientes estimados tuvieran los siguientes signos esperados: $\alpha_2 \geq 0$, $\alpha_3 \geq 0$, $\beta_2 \geq 0$ y $\beta_3 \geq 0$.¹⁴ La reforma hacendaria se evalúa mediante los signos de α_4 , β_4 y δ_4 . Los efectos de la crisis se evalúan mediante los

14. Adviértase que dichos signos serían los esperados porque el principio indica que las transferencias federales pasadas y contemporáneas no disminuyen los ingresos estatales contemporáneos.

signos de α_7 , β_7 y δ_7 . La validación de las estimaciones se complementa con pruebas de normalidad de residuales Jarque-Bera. En este contexto, debe enfatizarse que α_2 , α_3 , β_2 , β_3 , δ_2 y δ_3 miden las elasticidades de los ingresos con respecto a las transferencias federales.¹⁵

Finalmente, debe señalarse que el enfoque analítico adoptado aquí tiene algunas limitaciones metodológicas. Estas limitaciones definen los alcances del estudio econométrico. Particularmente, deben destacarse las siguientes: 1) Las estimaciones con regresores rezagados y adelantados sólo consideran un periodo de desfase temporal para evitar pérdidas en los grados de libertad; 2) la forma funcional logarítmica puede ser un tanto restrictiva; 3) los residuales de las regresiones pueden no ser normales; 4) las estimaciones pueden no ser eficientes debido a la presencia de indicadores regresionados rezagados; y 5) las condiciones económicas estatales y nacionales podrían no ser completamente reflejadas mediante los indicadores.

PANEL DE INDICADORES Y ANÁLISIS ESTADÍSTICO

En esta sección se describe el panel de indicadores y se incluye su análisis estadístico. El panel incluye indicadores cuantitativos sobre las transferencias intergubernamentales, los ingresos de los gobiernos estatales, la producción y los financiamientos estatales. Asimismo, incluye indicadores cualitativos referidos a la Reforma Hacendaria de 2008 y la Crisis Económica de 2009. Los indicadores cuantitativos se construyen usando datos del Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) y del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI. Los cualitativos son propuestos por los autores. El panel incluye indicadores para los treinta y un estados mexicanos entre 2003 y 2013. La Tabla 1 muestra los indicadores usados en el análisis econométrico.

15. La forma funcional logarítmica de las regresiones supone que los indicadores de ingresos y transferencias se relacionan mediante una función Cobb-Douglas. Por esta razón, los coeficientes estimados en las regresiones equivalen a las elasticidades.

TABLA 1. – PANEL DE INDICADORES DEL ANÁLISIS ECONÓMÉRICO

| Indicador | Descripción del indicador | clave |
|---------------------------|---|-----------|
| | Batería de ingresos Estatales | |
| Ingresos propios | Logaritmo natural de la suma anual de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamiento recabados por una entidad federativa. | lingprop |
| Impuestos | Logaritmo natural de la suma anual de los impuestos recabados por una entidad federativa. | limp |
| Derechos | Logaritmo natural de la suma anual de los derechos recabados por una entidad federativa. | Idere |
| Aprovechamientos | Logaritmo natural de la suma anual de los aprovechamientos recabados por una entidad federativa. | Iaprov |
| | Batería de transferencias Intergubernamentales | |
| Participaciones Federales | Logaritmo natural de la suma anual de las participaciones federales otorgadas a una entidad federativa. | Ipartfed |
| Aportaciones Federales | Logaritmo natural de la suma anual de las aportaciones federales otorgadas a una entidad federativa. | Iaportfed |
| Dummy Reforma | Dummy vinculada a la Reforma Hacendaria de 2008 (Año 2008 en adelante=1; Antes de 1 año 2008=0) | dref |
| | Batería de Control | |
| PIB Estatal | Logaritmo natural del PIB anual de una entidad federativa. | Ipiib per |
| Financiamiento | Logaritmo natural de la suma anual de préstamos recibidos por una entidad federativa. | Ifin |
| Dummy Crisis | Dummy vinculada a la Crisis de 2009 (Año 2009=1; Otros años=0) | dcrisis |
| Tiempo | Indicador de tendencia temporal lineal (Año 2003=0; Año 2004=1; Año 2005=2; ...; Año 2013=10) | T |

Notas: Los indicadores cuantitativos expresan las variables monetarias en términos per cápita de forma logaritmizada. Los indicadores cualitativos y de tendencia temporal son definidos por los autores.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2 muestra las estimaciones de estadística descriptiva de los indicadores durante el periodo analizado. Estas estimaciones permiten caracterizar las dinámicas experimentadas por las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales. Particularmente, la tabla muestra que: 1) Las transferencias federales constituyeron los ingresos de mayor cuantía y los más estables para los estados; 2) las relaciones intergubernamentales mexicanas se sustentaron principalmente en las transferencias condicionadas, i.e. las aportaciones federales; 3) el financiamiento vía préstamos tuvo una importancia mayor que los impuestos estatales; y 4) las volatilidades de los impuestos locales y de los PIB estatales fueron muy similares.

TABLA 2. – ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LOS INDICADORES

| Indicador | Obs | Media | Desviación estándar | Min | Max |
|---------------------------|-----|-------|---------------------|-------|-------|
| Ingresos Propios | 341 | 6.62 | 0.50 | 5.21 | 7.98 |
| Impuestos | 341 | 5.66 | 0.68 | 3.21 | 7.22 |
| Derechos | 341 | 5.43 | 0.65 | 1.34 | 6.84 |
| Aprovechamientos | 341 | 4.29 | 1.24 | -1.14 | 7.43 |
| Participaciones Federales | 341 | 8.24 | 0.26 | 7.60 | 9.12 |
| Aportaciones Federales | 341 | 8.72 | 0.26 | 7.95 | 9.28 |
| Dummy Reform | 341 | 0.55 | 0.50 | 0.00 | 1.00 |
| PIB Estatal | 341 | 11.57 | 0.65 | 9.88 | 13.91 |
| Financiamiento | 228 | 5.91 | 1.47 | -1.51 | 9.41 |
| Dummy Crisis | 341 | 0.09 | 0.29 | 0.00 | 1.00 |
| Tiempo | 341 | 5.00 | 3.17 | 0.00 | 10.00 |

Notas: Los indicadores expresan las variaciones monetarias en términos per cápita de forma logaritmizada.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3 permite evaluar las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los esfuerzos fiscales de los gobiernos estatales. Las estimaciones señalan que la mayoría de los indicadores están correlacionados positiva y significativamente entre sí. La principal excepción refiere al indicador de crisis económica que sólo está correlacionado con el indicador de

reforma hacendaria. Las correlaciones de los indicadores de impuestos con aquellos de los derechos y aprovechamientos sugieren que los esfuerzos estatales no se sustentaron a recaudar impuestos. Además, debe señalarse que los indicadores de tendencia temporal y de financiamiento están correlacionados con los ingresos propios, los impuestos y los derechos.

Las correlaciones pairwise estimadas sugieren la existencia de algunas relaciones dinámicas entre las transferencias y los esfuerzos fiscales de los gobiernos durante el periodo analizado. Particularmente, las estimaciones que vinculan los impuestos y los ingresos propios, aunadas a las relativas a la tendencia temporal, sugieren que los estados incrementaron gradualmente sus esfuerzos fiscales. Las estimaciones también sugieren que la Reforma Hacendaria incrementó la distribución de aportaciones federales. Además, las estimaciones también sugieren que la crisis económica de 2009 incrementó las aportaciones federales, pero no tuvo efectos sobre los ingresos de los gobiernos estatales.

Finalmente, los principales hallazgos del análisis estadístico pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las transferencias federales constituyeron los ingresos de mayor cuantía y los más estables para los estados; 2) las relaciones intergubernamentales se sustentaron en las transferencias condicionadas; 3) el financiamiento vía préstamos tuvo una importancia mayor que los impuestos estatales; 4) la Reforma Hacendaria de 2008 incrementó la distribución de aportaciones federales; 5) los estados tendieron a incrementar los impuestos y derechos estatales a lo largo del periodo analizado; y 6) la crisis económica de 2009 no tuvo efectos sobre los ingresos de los gobiernos estatales.

TABLA 3. – CORRELACIONES PAIRWISE

| | Ingresos Propios | Impuestos | Derechos | Aprovech. | Particip. Federales | Aportac. Federales | Dummy Reforma | PIB Estatal | Financiam. | Dummy Crisis | Tiempo |
|---------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------|--------|
| Ingresos Propios | 1 | | | | | | | | | | |
| Impuestos | 0.851** 0.000 | 1 | | | | | | | | | |
| Derechos | 0.538** 0.000 | 0.362*** 0.000 | 1 | | | | | | | | |
| Aprovech. | 0.488** 0.000 | 0.289*** 0.000 | 0.065 0.228 | 1 | | | | | | | |
| Particip. Federales | 0.545** 0.000 | 0.504*** 0.000 | 0.239*** 0.000 | 0.147*** 0.006 | 1 | | | | | | |
| Aportac. Federales | 0.178** 0.001 | 0.225*** 0.000 | 0.051 0.344 | -0.120** 0.264 | 0.427*** 0.000 | 1 | | | | | |
| Dummy Reforma | 0.327** 0.000 | 0.427*** 0.000 | 0.194*** 0.000 | 0.074 0.170 | 0.322*** 0.000 | 0.488*** 0.000 | 1 | | | | |
| PIB Estatal | 0.599** 0.000 | 0.535*** 0.000 | 0.392*** 0.000 | 0.116** 0.031 | 0.449*** 0.000 | 0.051 0.343 | 0.063 0.246 | 1 | | | |
| Financiam. | 0.365** 0.000 | 0.306*** 0.000 | 0.164*** 0.012 | 0.214*** 0.001 | 0.342*** 0.000 | 0.2616*** 0.000 | 0.354*** 0.000 | 0.216*** 0.001 | 1 | | |
| Tiempo | 0.404** 0.000 | 0.525** 0.000 | 0.237*** 0.000 | 0.088 0.104 | 0.336** 0.000 | 0.517** 0.000 | 0.866** 0.000 | 0.081 0.133 | 0.350** 0.000 | 0.100* 0.065 | 1 |

Notas: Los indicadores expresan las variables monetarias en términos per cápita de forma logaritmizada. P-values en itálicas y en negritas. Uno, dos y tres asteriscos indican, niveles de significancia del 10, 5 y 1 por ciento.

Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS ECONOMÉTRICO

En esta sección se analizan las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los esfuerzos fiscales de los gobiernos estatales. Las relaciones se estiman con base en cuatro grupos de regresiones. Cada grupo incluye las estimaciones de las regresiones dadas por las expresiones (1), (2) y (3). Las estimaciones de cada grupo y de sus estadísticos de validación y significancia se presentan en tablas. Particularmente, la Tabla 4 muestra las estimaciones entre las transferencias y los ingresos propios. La Tabla 5 muestra las estimaciones entre las transferencias y los impuestos. La Tabla 6 muestra las estimaciones entre las transferencias y los derechos. La Tabla 7 muestra las estimaciones entre las transferencias y los aprovechamientos.

La Tabla 4 muestra las estimaciones econométricas vinculadas a la relación entre las transferencias federales y los ingresos propios de los estados. En todos los casos, las pruebas de Hausman validan las especificaciones con efectos fijos. Los estadísticos de bondad de ajuste y de significancia conjunta también confirman dicho hallazgo. Particularmente, las estimaciones con efectos fijos muestran que hay una relación positiva y simultánea entre las participaciones federales y los ingresos propios. Asimismo, muestran que los ingresos propios tienden a incrementar las aportaciones federales futuras.¹⁶ Todas las estimaciones, además, muestran que los ingresos propios aumentan en el tiempo y que tienen una dinámica inercial significativa.

Las regresiones tienen implicaciones sobre la relación entre las transferencias federales y los ingresos propios. Particularmente, los efectos fijos muestran que la relación depende de la heterogeneidad de los estados. Las estimaciones muestran la validez del principio de incentivos porque las elasticidades de los ingresos con respecto a las transferencias fueron inelásticas y no negativas ($\bar{\alpha}_2 < 1$, $\bar{\alpha}_3 = 0$, $\bar{\beta}_2 = 0$ y $\bar{\beta}_3 = 0$).

¹⁶ . Adviértase que este hallazgo es consistente con el diseño institucional en la Ley de Coordinación Fiscal. Las transferencias condicionadas hoy dependen de los ingresos propios recabados en el pasado.

TABLA 4. – ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS PROPIOS

| Regresores | Simultáneas | | Rezagadas | | Adelantas | |
|-----------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios |
| Participaciones Federales | 0.695*** 2.760 | 0.349*** 3.560 | -0.348 -1.310 | 0.187* 1.880 | -0.238 -0.970 | 0.274** 2.490 |
| Aportaciones Federales | 0.072 0.380 | -0.149** -2.200 | 0.121 0.640 | -0.096 -1.370 | 0.391** 2.170 | -0.080 -1.080 |
| Dummy Reforma | -0.195*** -2.780 | -0.117* -1.690 | -0.139** -2.050 | -0.079 -1.110 | -0.111 -1.370 | -0.005 -0.060 |
| PIB Estatal | 0.223 0.780 | 0.063** 2.090 | 0.678** 2.470 | 0.070** 2.290 | 0.627** 2.210 | 0.0073** 2.170 |
| Financiamiento | 0.008 0.730 | 0.013 1.130 | 0.005 0.480 | 0.014 1.240 | 0.009 0.760 | 0.012 0.990 |
| Dummy Crisis | 0.058 1.000 | -0.016 -0.270 | 0.082 1.080 | -0.086 -1.450 | 0.043 0.750 | -0.072 -1.230 |
| Tiempo | 0.044*** 3.550 | 0.026** 2.310 | 0.055*** 3.660 | 0.020* 1.700 | 0.040** 2.190 | 0.003 0.240 |
| Regresionada Rezagada | 0.289*** 3.850 | 0.691** 14.100* | 0.301*** 4.030 | 0.730*** 14.330 | 0.196** 2.410 | 0.710*** 13.580 |
| Constante | -4.351 -1.490 | -0.342 -0.460 | -1.588 -0.510 | 0.200 0.270 | -3.541 -1.040 | -0.520 -0.640 |
| Jarque-Bera | 20.500 | 12.110 | 49.800 | 11.600 | 27.160 | 9.740 |
| P-Value | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.003 | 0.000 | 0.008 |
| F ó Wald | 25.090 | 874.820 | 23.560 | 825.880 | 15.970 | 687.820 |
| P-Value | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R2 within | 0.547 | 0.485 | 0.532 | 0.455 | 0.474 | 0.363 |
| R2 between | 0.720 | 0.922 | 0.606 | 0.941 | 0.550 | 0.939 |
| R2 overall | 0.731 | 0.817 | 0.515 | 0.808 | 0.472 | 0.800 |
| Hausman | 45.230 | | 47.810 | | 48.800 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| F test that all u _i =0 | 2.380 | | 2.480 | | 2.540 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| σ _u | 0.236 | 0.000 | 0.330 | 0.000 | 0.332 | 0.000 |
| σ _e | 0.192 | 0.192 | 0.195 | 0.195 | 0.194 | 0.194 |
| ρ | 0.603 | 0.000 | 0.741 | 0.000 | 0.745 | 0.000 |
| Obs | 205 | 205 | 205 | 205 | 181 | 181 |

Notas: Los estadísticos en negritas e itálicas son los estadísticos t y z de los coeficientes. P-values en itálicas. Unos, dos y tres asteriscos indican, respectivamente, niveles de significancia del 10, 5 y 1 por ciento. El indicador Regresionado es Ingresos propios.

Fuente: Elaboración propia.

También implican que la Reforma Hacendaria de 2008 tendió a reducir la recaudación de ingresos propios ($\bar{\alpha}_4 < 0$, $\bar{\beta}_4 < 0$ y $\bar{\delta}_4 = 0$). Además, las regresiones estimadas validan que ni el financiamiento, ni la crisis económica de 2009 tuvieron efectos sobre la recaudación de ingresos ($\bar{\alpha}_6 = \bar{\alpha}_7 = 0$, $\bar{\beta}_6 = \bar{\beta}_7 = 0$ y $\bar{\delta}_6 = \bar{\delta}_7 = 0$).

La Tabla 5 muestra las estimaciones econométricas vinculadas a la relación entre las transferencias federales y los impuestos estatales. Nuevamente, las pruebas de Hausman validan las especificaciones con efectos fijos. Los estadísticos de bondad de ajuste y de significancia conjunta también confirman dicho hallazgo. Particularmente, las estimaciones con efectos fijos muestran que no hay relaciones significativas entre las transferencias federales y los impuestos. Sin embargo, las estimaciones con efectos aleatorios muestran que hay una relación positiva entre los impuestos y las participaciones federales. Todas las estimaciones, además, muestran que los impuestos tienden a aumentar en el tiempo y que tienen una dinámica inercial significativa.

Las regresiones tienen implicaciones sobre la relación entre las transferencias federales y los impuestos estatales. Nuevamente, los efectos fijos muestran que la relación depende de la heterogeneidad de los estados. Las estimaciones muestran la validez del principio de incentivos porque las elasticidades de los impuestos con respecto a las transferencias fueron inelásticas y no negativas ($\bar{\alpha}_2 = 0$, $\bar{\alpha}_3 = 0$, $\bar{\beta}_2 = 0$ y $\bar{\beta}_3 = 0$). También validan que la Reforma Hacendaria de 2008 tendió a reducir la recaudación de impuestos estatales ($\bar{\alpha}_4 < 0$, $\bar{\beta}_4 < 0$ y $\bar{\delta}_4 < 0$). Además, las regresiones estimadas validan que ni el financiamiento, ni la crisis económica de 2009 tuvieron efectos sobre la recaudación de impuestos ($\bar{\alpha}_6 = \bar{\alpha}_7 = 0$, $\bar{\beta}_6 = \bar{\beta}_7 = 0$ y $\bar{\delta}_6 = \bar{\delta}_7 = 0$).

TABLA 5. – ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE LOS IMPUESTOS

| Regresores | Simultáneas | | Rezagadas | | Adelantas | |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios |
| Participaciones Federales | 0.275 1.140 | 0.323*** 3.610 | -0.186 -0.740 | 0.275*** 3.1700 | 0.140 -0.570 | 0.290*** 2.960 |
| Aportaciones Federales | 0.100 0.560 | -0.119* -1.780 | 0.027 0.150 | -0.108 -1.620 | -0.028 -0.160 | -0.137** -1.970 |
| Dummy Reforma | -0.156** -2.320 | -0.108* -1.680 | -0.130** -2.010 | -0.061 -0.940 | -0.141* -1.740 | -0.051 -0.680 |
| PIB Estatal | 0.270 1.000 | 0.037 1.260 | 0.514** 2.010 | 0.038 1.300 | 0.444 1.600 | 0.038 119.000 |
| Financiamiento | 0.001 0.110 | 0.002 0.200 | 0.000 -0.030 | 0.003 0.280 | 0.001 0.060 | 0.002 0.180 |
| Dummy Crisis | -0.049 -0.880 | -0.071 -1.340 | -0.021 -0.290 | -0.152*** -2.780 | -0.054 -0.950 | -0.122** -2.210 |
| Tiempo | 0.049*** 3.960 | 0.032** 2.940* | 0.058*** 3.890 | 0.025** 2.250 | 0.061*** 3.310 | 0.027** 199.000 |
| Regresionada Rezagada | 0.586*** 12.380 | 0.781** 23.470* | 0.580*** 12.230 | 0.789*** 23.710 | 0.576*** 11.080 | 0.787** 22.390* |
| Constante | -3.996 -1.460 | -0.824 -1.150 | -2.395 -0.820 | -0.568 -0.810 | -1.462 -0.440 | -0.441 -0.580 |
| Jarque-Bera | 44.010 | - | 50.480 | - | 49.250 | - |
| P-Value | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| F ó Wald | 91.640 | 1841.040 | 90.880 | 1832.150 | 60.190 | 1516.360 |
| P-Value | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R2 within | 0.815 | 0.801 | 0.814 | 0.796 | 0.772 | 0.753 |
| R2 between | 0.880 | 0.963 | 0.802 | 0.966 | 0.835 | 0.968 |
| R2 overall | 0.864 | 0.908 | 0.780 | 0.907 | 0.797 | 8981.000 |
| Hausman | 30.230 | | 32.050 | | 26.540 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| F test that all u _i =0 | 2.090 | | 2.150 | | 1.840 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.001 | | 0.010 | |
| σ_u | 0.189 | 0.023 | 0.264 | 0.020 | 0.234 | 0.000 |
| σ_e | 0.183 | 0.183 | 0.183 | 0.183 | 0.192 | 0.192 |
| ρ | 0.517 | 0.015 | 0.677 | 0.011 | 0.597 | 0.000 |
| Obs | 205 | 205 | 205 | 205 | 181 | 181 |

Notas: Los estadísticos en negritas e itálicas son los estadísticos t y z de los coeficientes. P-values en itálicas. Unos, dos y tres asteriscos indican, respectivamente, niveles de significancia del 10, 5 y 1 por ciento. El indicador Regresionado es Ingresos propios.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 6 muestra las estimaciones econométricas vinculadas a la relación entre las transferencias federales y los derechos estatales. Nuevamente, las pruebas de Hausman validan las especificaciones con efectos fijos. Los estadísticos de bondad de ajuste y de significancia conjunta también confirman dicho hallazgo. Particularmente, las estimaciones con efectos fijos muestran que no hay relaciones significativas entre las transferencias federales y los derechos.

TABLA 6. – ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE LOS DERECHOS

| Regresores | Simultáneas | | Rezagadas | | Adelantas | |
|---------------------------|------------------|---------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios |
| Participaciones Federales | 0.223 0.500 | 0.277 1.410 | -0.432 -0.910 | 0.094 0.480 | -0.270 -0.590 | 0.256 1.170 |
| Aportaciones Federales | -0.348 -1.030 | -0.496** -2.980* | -0.237 -0.710 | -0.342** -2.010 | 0.013 0.040 | -0.389** -2.240 |
| Dummy Reforma | -0.090 -0.710 | -0.048 -0.390 | -0.087 -0.730 | -0.021 -0.170 | -0.142 -0.940 | -0.007 -0.050 |
| PIB Estatal | 0.396 0.780 | -0.148* -1.880 | -0.611 -1.270 | -0.103 -1.300 | 0.586 1.090 | -0.147* -1.730 |
| Financiamiento | 0.000 0.000 | -0.003 -0.140 | 0.001 0.060 | 0.001 0.050 | 0.003 0.120 | -0.003 -0.110 |
| Dummy Crisis | -0.014 -0.130 | -0.008 -0.680 | 0.038 0.290 | -0.125 -1.170 | -0.032 -0.300 | -0.152 -1.410 |
| Tiempo | 0.048** 2.210 | 0.039* 1.910 | 0.059** 2.270 | 0.034 1.590 | 0.055 1.650 | 0.027 1.000 |
| Regresionada Rezagada | 0.001 1.490 | 0.003** 10.610* | 0.001 1.440 | 0.003** 10.112* | 0.000 0.310 | 0.003** 10.090* |
| Constante | 1.680 0.310 | 8.318*** 4.550 | 3.546 0.620 | 7.964*** 4.410 | 0.522 0.080 | 7.561*** 3.930 |
| Jarque-Bera | - | - | 69.890 | - | - | - |
| P-Value | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| F ó Wald | 3.220 | 178.240 | 3.230 | 165.740 | 2.100 | 149.510 |
| P-Value | 0.002 | 0.000 | 0.002 | 0.000 | 0.039 | 0.000 |
| R2 within | 0.134 | 0.091 | 0.135 | 0.085 | 0.106 | 0.046 |
| R2 between | 0.413 | 0.883 | 0.348 | 0.877 | 0.241 | 0.880 |
| R2 overall | 0.262 | 0.617 | 0.194 | 0.608 | 0.106 | 0.593 |

| | | | | | | |
|-----------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Hausman | 34.380 | | 37.700 | | 35.540 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| F test that all u i=0 | 3.670 | | 3.910 | | 3.450 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| σu | 0.424 | 0.137 | 0.462 | 0.140 | 0.499 | 0.134 |
| σe | 0.343 | 0.343 | 0.343 | 0.343 | 0.359 | 0.359 |
| ρ | 0.605 | 0.137 | 0.645 | 0.143 | 0.659 | 0.121 |
| Obs | 205 | 205 | 205 | 205 | 181 | 181 |

Notas: Los estadísticos en negritas e itálicas son los estadísticos t y z de los coeficientes. P-values en itálicas. Unos, dos y tres asteriscos indican, respectivamente, niveles de significancia del 10, 5 y 1 por ciento. El indicador Regresionado es Ingresos propios.
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, las estimaciones con efectos aleatorios muestran que hay una relación negativa entre los derechos y las aportaciones federales. Las estimaciones, además, sugieren que los derechos tienden a aumentar en el tiempo a pesar de carecer de una dinámica inercial.

La Tabla 7 muestra las estimaciones econométricas vinculadas a la relación entre las transferencias federales y los aprovechamientos estatales. Nuevamente, las pruebas de Hausman validan las especificaciones con efectos fijos. Los estadísticos de bondad de ajuste y de significancia conjunta también confirman dicho hallazgo. Particularmente, las estimaciones con efectos fijos muestran que hay una relación positiva y simultánea entre las participaciones federales y los aprovechamientos. Asimismo, muestran que los aprovechamientos tienden a incrementar las aportaciones federales futuras. Todas las estimaciones, además, muestran que los aprovechamientos tienen una dinámica inercial significativa.

Las regresiones tienen implicaciones sobre la relación entre las transferencias federales y los aprovechamientos estatales. Nuevamente, los efectos fijos muestran que la relación depende de las particularidades de los estados. Las estimaciones muestran la validez del principio de incentivos porque las elasticidades de los aprovechamientos con respecto a las transferencias fueron inelásticas y no negativas ($\bar{\alpha}_2 < 1$, $\bar{\alpha}_3 = 0$, $\bar{\beta}_2 = 0$ y $\bar{\beta}_3 = 0$). También validan que la Reforma Hacendaria de 2008 tendió a reducir la

recaudación de aprovechamientos estatales ($\bar{\alpha}_4 < 0$, $\bar{\beta}_4 = 0$ y $\bar{\delta}_4 = 0$). Las estimaciones también muestran que el financiamiento incrementó la recaudación de aprovechamientos ($\bar{\alpha}_6 > 0$, $\bar{\beta}_6 > 0$ y $\bar{\delta}_6 = 0$).

TABLA 7. – ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE LOS APROVECHAMIENTOS

| Regresores | Simultáneas | | Rezagadas | | Adelantas | |
|---------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios | Fijos | Aleatorios |
| Participaciones Federales | 2.469** 2.010 | 0.880 1.530 | -0.077 -0.060 | 0.144 0.250 | -0.866 -0.800 | 0.158 0.250 |
| Aportaciones Federales | 1.046 1.160 | -0.981** -2.020 | 1.184 1.290 | -0.778 -1.590 | 1.897** 2.430 | -0.365 -0.720 |
| Dummy Reforma | -0.748** -2.160 | -0.440 -1.320 | -0.497 -1.510 | -0.356 -1.050 | -0.347 -0.970 | -0.189 -0.520 |
| PIB Estatal | -0.878 -0.650 | -0.243* -1.180 | 0.440 0.340 | -0.123 -0.590 | 1.165 0.960 | -0.226 -1.000 |
| Financiamiento | 0.097* 1.830 | 0.091* 1.670 | 0.083 1.550 | 0.102* 1.850 | 0.108** 2.130 | 0.101** -1.840 |
| Dummy Crisis | 0.306 1.080 | 0.331 1.200 | 0.200 0.550 | 0.201 0.690 | 0.354 1.440 | 0.182 0.680 |
| Tiempo | 0.036 0.610 | 0.099* 1.800 | 0.043 0.600 | 0.096* 1.670 | 0.001 0.020 | 0.043 0.640 |
| Regresionada Rezagada | 0.001*** 2.870 | 0.002** 5.050* | 0.001*** 2.650 | 0.002** 5.010* | 0.001 1.640 | 0.002** 4.160* |
| Constante | -15.483 -1.120 | 7.302 1.450 | -10.958 -0.740 | 10.094*** 2.020 | -19.125 -1.290 | 7.798 1.450 |
| Jarque-Bera | 25.980 | 44.390 | 64.450 | 39.250 | 71.280 | 35.930 |
| P-Value | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| F ó Wald | 2.920 | 43.180 | 2.380 | 40.510 | 2.590 | 27.540 |
| P-Value | 0.004 | 0.000 | 0.019 | 0.000 | 0.012 | 0.001 |
| R2 within | 0.124 | 0.079 | 0.103 | 0.072 | 0.127 | 0.048 |
| R2 between | 0.017 | 0.519 | 0.014 | 0.641 | 0.020 | 0.675 |
| R2 overall | 0.047 | 0.300 | 0.046 | 0.294 | 0.000 | 0.279 |
| Hausman | 19.630 | | 17.980 | | 42.660 | |
| P-Value | 0.006 | | 0.012 | | 0.000 | |
| F test that all u i=0 | 3.920 | | 3.820 | | 5.210 | |
| P-Value | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |

| | | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| σu | 1.156 | 0.450 | 1.044 | 0.452 | 1.435 | 0.493 |
| σe | 0.929 | 0.929 | 0.940 | 0.940 | 0.853 | 0.853 |
| ρ | 0.608 | 0.190 | 0.552 | 0.188 | 0.739 | 0.250 |
| Obs | 205 | 205 | 205 | 205 | 181 | 181 |

Notas: Los estadísticos en negritas e itálicas son los estadísticos t y z de los coeficientes. P-values en itálicas. Unos, dos y tres asteriscos indican, respectivamente, niveles de significancia del 10, 5 y 1 por ciento.

El indicador Regresionado es Ingresos propios.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los hallazgos del análisis econométrico pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las relaciones entre las transferencias federales y los ingresos estatales dependen de las particularidades estatales; 2) el principio de incentivos tiende a cumplirse en los estados mexicanos; 3) las elasticidades de los ingresos estatales con respecto a las transferencias federales tienden a ser inelásticas; 4) la Reforma Hacendaria de 2008 redujo la recaudación de ingresos; 5) la Crisis Económica de 2009 no tuvo efectos sobre los ingresos; 6) hay relaciones positivas y simultaneas entre los ingresos propios y los aprovechamientos con las participaciones; y 7) los ingresos propios y los aprovechamientos incrementan las aportaciones futuras.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En este estudio se han analizado las relaciones entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales mexicanos. La investigación se ha sustentado en análisis de tipo estadístico y econométrico. El estudio ha usado indicadores cualitativos y monetarios, estadísticas descriptivas, correlaciones pairwise y modelos para paneles con efectos fijos y aleatorios. Los ingresos estatales analizados incluyeron los ingresos propios, los impuestos, los derechos y los aprovechamientos. Las transferencias incluyeron las participaciones y aportaciones federales (Ramos 28 y 33). El panel utilizado incluyó indicadores anuales para los 31 estados mexicanos durante el periodo 2003-2013.

Los principales hallazgos del análisis estadístico pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las transferencias federales constituyeron los ingresos de mayor cuantía y los más estables para los estados; 2) las relaciones inter-

gubernamentales se sustentaron en las transferencias condicionadas; 3) el financiamiento vía préstamos tuvo una importancia mayor que los impuestos estatales; 4) la Reforma Hacendaria de 2008 incrementó la distribución de aportaciones federales; 5) los estados tendieron a incrementar los impuestos y derechos estatales a lo largo del periodo analizado; y 6) la crisis económica de 2009 no tuvo efectos sobre los ingresos de los gobiernos estatales.

Los hallazgos del análisis econométrico pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las relaciones entre las transferencias federales y los ingresos estatales dependen de las particularidades estatales; 2) el principio de incentivos tiende a cumplirse en los estados mexicanos; 3) las elasticidades de los ingresos estatales con respecto a las transferencias federales tienden a ser inelásticas; 4) la Reforma Hacendaria de 2008 redujo la recaudación de ingresos; 5) la Crisis Económica de 2009 no tuvo efectos sobre los ingresos; 6) hay relaciones positivas y simultaneas entre los ingresos propios y los aprovechamientos con las participaciones; y 7) los ingresos propios y los aprovechamientos incrementan las aportaciones futuras.

El estudio confirma los resultados de algunos otros análisis empíricos sobre las transferencias mexicanas (Kraemer, 1997; Ibarra Salazar, 2003; Sour, 2004 y 2008; Cruz Juárez, 2014; Canavire-Bacarreza y Zúñiga, 2015). Particularmente, los resultados del estudio son consistentes con aquellos que argumentan que las transferencias intergubernamentales no necesariamente reducen los esfuerzos fiscales en países en desarrollo (Ibarra Salazar, 2003; Liu y Ma, 2016). Más aún, los resultados sugieren que el Principio de Incentivos se ha cumplido en los estados mexicanos. Además, los resultados son consistentes con quienes hallan que las elasticidades de las transferencias son inelásticas (Ruiz Porras, Aceves Dávalos y León Cazares, 2017).

Los hallazgos de este estudio también tienen implicaciones para los hacedores de políticas. Estas implicaciones se vinculan a la validez de las estimaciones con efectos fijos, a la existencia de elasticidades inelásticas y a la significancia de la dummy de reforma hacendaria. Particularmente, la validez de las estimaciones con efectos fijos confirma que las particularidades estatales definen en buena medida las relaciones entre las transferencias

federales y los ingresos de los gobiernos estatales. Los bajos valores de las elasticidades implican que las transferencias federales pudieran no ser eficaces para incentivar la recaudación de ingresos estatales. Las estimaciones del indicador de reforma hacendaria sugieren que la misma redujo el esfuerzo fiscal de los estados.

Finalmente, deben señalarse que los hallazgos econométricos sugieren algunas líneas para el desarrollo de estudios subsecuentes. Particularmente, algunas líneas que podrían ser relevantes son las siguientes: 1) La exploración de relaciones no espurias y de largo plazo entre las transferencias intergubernamentales y los ingresos de los gobiernos estatales; 2) el estudio de las relaciones entre los fondos de aportaciones y los ingresos de los gobiernos estatales; 3) la evaluación de la robustez de las relaciones halladas usando indicadores complementarios de esfuerzo y capacidades fiscales; y 4) el análisis de las relaciones entre las transferencias federales y estatales con los ingresos de los gobiernos municipales.

REFERENCIAS

- Ambrosanio, Flavia y Massimo Bordignon (2015), “Normative versus positive theories of revenue assignments in federations”, en *Handbook of Multilevel Finance*, Inglaterra, editado por Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baltagi, Badi H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, 3.a edición. Chichester: John Wiley and Sons.
- Baum, Cristopher F.; Mark Schaffer y Steven Stillman (2003), “Instrumental variables and GMM: Estimation and testing”, *Stata Journal*, 3(1), 1-31. Recuperado de <http://www.stata-journal.com/sjpdf.html?articlenum=st0030>
- Bird, Richard M. (1990), “Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: Some basic considerations for reformers”, *Public Administration and Development*, 10(3), 277-288. DOI: 10.1002/pad.4230100304

- Boadway, Robin (2006), “Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity”, en *Handbook of Fiscal Federalism*, Inglaterra, editado por Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cabrera Castellanos, Fernando y René Lozano Cortés (2011), *Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México: Una Propuesta de Nivelación Interjurisdiccional*. Ciudad de México: Universidad de Quintana Roo y Miguel Ángel Porrúa.
- Canavire-Bacarreza, Gustavo y Nicolás G. Zúñiga Espinoza (2015), “Transferencias e impuesto predial en México”, *EconomíaUnam*, 12(35), 69-99. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/51627/46098>
- Cascio, Elizabeth U.; Nora Gordon y Sarah Reber (2013), “Local responses to federal grants: Evidence from the introduction of Title I in the South”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(3), 126-159. DOI: 10.1257/pol.5.3.126.
- Chamberlain, Andrew (2013), *The effect of federal intergovernmental grants on state taxes: New evidence of budget persistence*. La Jolla: University of San Diego-Department of Economics.
- Cruz Juárez, Alberto (2014), *Análisis del Esfuerzo Fiscal de los Gobiernos Estatales en México, 1989-2011*. Xalapa: Universidad de Veracruz, Tesis de Doctorado en Finanzas Públicas.
- Dahlberg, Matz; Eva Mörk, Jørn Rattsø y Hanna Ågren (2008), “Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending”, *Journal of Public Economics*, 92(12), 2320-2335. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2007.05.004
- Gamkhar, Shama y Anwar Shah (2007), “The impacts of intergovernmental fiscal transfers: A synthesis of the conceptual and empirical literature”, en *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Estados Unidos, editado por Robin Boadway y Anwar Shah. Washington D.C.: The World Bank.

- Gujarati, Damodar N. y Dawn C. Porter (2008), *Basic Econometrics*, 5.a edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- Gutiérrez Banegas, Miguel A. y Antonio Ruiz Porras (2014), *Capital Social, Confianza y Crecimiento Económico: Una Investigación para América Latina*. Ciudad de México: Tecnológico de Monterrey.
- Hausman, Jerry A. (1978), "Specification tests in econometrics", *Econometrica*, 46(6), 1251-1271. DOI: 10.2307/1913827.
- Hyman, David (2011), *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, 11.a edición. Mason South-Western: Cengage Learning.
- Ibarra Salazar, Jorge (2003), "Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos", *Frontera Norte*, 15(29), 87-123. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13602904>
- Kraemer, Moritz (1997), "Intergovernmental transfers and political representation: Empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico". Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Working Paper 345.
- Liu, Chang y Guangrong Ma (2016), "Taxation without representation: Local fiscal response to intergovernmental transfers in China", *International Tax and Public Finance*, 23(5), 854-874. DOI: 10.1007/s10797-015-9383-y.
- Liu, Yongzheng y Jianmei Zhao (2011), "Intergovernmental fiscal transfers and local tax efforts: Evidence from provinces in China", *Journal of Economic Policy Reform*, 14(4), 295-300. DOI: 10.1080/17487870.2011.591175.
- Lundqvist, Heléne (2015), "Granting public or private consumption? Effects of grants on local public spending and income taxes", *International Tax and Public Finance*, 22(1), 41-72. DOI: 10.1007/s10797-013-9279-7.

Mogues, Tewodaj y Samuel Benin (2012), “Do external grants to district governments discourage own revenue generation? A look at local public finance dynamics in Ghana”, *World Development*, 40(5), 1054-1067. DOI: 10.1016/j.worlddev.2011.12.001.

Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.

Oates, Wallace (1968), “The theory of public finance in a federal system”, *The Canadian Journal of Economics*, 1(1), 37-54. DOI: 10.2307/133460.

Rodden, Jonathan (2002), “The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world”, *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687. DOI: 10.2307/3088407.

Rosen, Harvey (1998), *Manual de Hacienda Pública*, 3.a reimpresión. Barcelona: Editorial Ariel.

Ruiz Porras, Antonio; Jonattan C. Aceves Dávalos y Filadelfo León Cazares (2017), “Fondos de aportaciones, desarrollo estatal y elasticidades de sustitución en México: Los impactos de financiar la educación, la infraestructura y la salud”, en *Avances en Economía Financiera y Desarrollo Económico: Modelos Analíticos y Estudios Cuantitativos*, México, coordinado por Antonio Ruiz Porras y Francisco Venegas Martínez. Zapopan: Universidad de Guadalajara.

Sacchi, Agnese y Simone Salotti (2015), “The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility”, *Regional Studies*, [Por publicarse]. DOI: 10.1080/00343404.2015.1111512.

SHCP (2001), *Glosario de Términos más Usados en la Administración Pública Federal*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sobel, Russell y George Crowley (2014), “Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes?”, *Public Choice*, 158(1-2), 167-187. DOI: 10.1007/s11127-012-9957-5.

- Sour, Laura (2004), “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Gestión y Política Pública*, 13(3), 733-751. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13313305>
- Sour, Laura (2008), “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2), 271-297. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31223203>
- Velázquez Guadarrama, César (2003), “Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales”, en *La Descentralización en México: Experiencias y Reflexiones para Orientar la Política Ambiental*, México, coordinado por Claudia Rodríguez Solórzano. Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERO-FISCAL DEL ESTADO: UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONALISTA

Luis Caramés Viéitez
María Cadabal Sampedro

INTRODUCCIÓN

La evolución de los órganos de control externo ha ido caminando hacia mayores responsabilidades, al menos formales, en el campo de la evaluación, compartiéndolas con la tradicional función del control de legalidad, sobre todo en la Europa continental, habida cuenta de que los países anglosajones ya habían recorrido un buen trecho en esa senda. Al tiempo, merece ser señalado que fue apareciendo también una mayor sensibilidad por la adopción de una perspectiva territorial, a través de instituciones específicas o abriendo nuevas áreas de trabajo en los tribunales de cuentas estatales.

A partir de los años ochenta, ya había ido emergiendo la idea de una más que necesaria modernización en la gestión pública, incluida la de ámbito local, entendida en sentido amplio y no estrictamente municipal, en términos de calidad en la prestación de los servicios públicos. En buena medida, los modelos anglosajones, provenientes especialmente del *General Audit Office* americano y del británico *National Audit Office*, han sido decisivos en tal sentido. El creciente intervencionismo estatal en los 70 y las crisis sucesivas, con déficits públicos importantes, abrieron paso a una aproximación más cualitativa a las cuentas y a las políticas públicas, hasta entonces mediatizadas las instituciones por controles más formales.

Precisamente, los trabajos de auditoría elaborados por el *National Audit Office*, fueron consagrando en el tiempo la conocida regla de las “3 E”: economía, eficiencia y efectividad, en la línea de aportaciones más cualitativas, al lado del control propiamente dicho. Se podría decir que se va estableciendo una metodología de la *performance*.

Un país como Francia, por referirnos a uno de los más significativos dentro de la Unión Europea, que se sumó con un gran retraso a la necesidad de evaluar las políticas públicas, ha ido desplegando un conjunto de instrumentos que tienen la vocación de capilarizar todas las estructuras administrativas y jurisdiccionales. Y a partir de 1982, coincidiendo con una aceleración en el proceso descentralizador, crea las *Chambres Régionales des Comptes*, como correlato a la devolución de poderes a las colectividades locales. Esas Cámaras de Cuentas incorporan ya, al menos como declaración de intenciones, el examen de la eficiencia en la gestión.

En España, otro ejemplo relevante, con el advenimiento de la democracia y la progresiva transformación del Estado en una organización cuasifederal, han sido creadas también, al lado del Tribunal de Cuentas del Reino, otras instituciones de carácter autonómico, a los que luego nos referiremos. Pero tanto el Tribunal estatal como los demás de ámbito subcentral, nacen imbuidos de la misión del control de legalidad, sin duda imprescindible, pero que no debería ser obstáculo ni impedimento para prestar atención al análisis de eficiencia, el *value for money*.

La dureza de la crisis económica y financiera de los últimos años ha llevado a que en España se propusiese la supresión de los órganos de control externo de carácter autonómico, los OCEX, en aras de un ajuste severo del gasto público. Sin embargo, voces autorizadas y el propio sentido común, insisten en que lo adecuado es avanzar en la dirección contraria, apostando también por privilegiar el análisis de eficiencia. Y tanto más cuanto el escenario se viene caracterizando por un grado de corrupción no desdeñable para los parámetros europeos (Fernández, 2015).

La utilidad del gasto público es un factor importante del consentimiento social hacia el impuesto, porque en gran medida, los gastos aprobados y ejecutados con transparencia, bien gestionados y financiados con tributos, son el resultado de un ejercicio de ciudadanía. Ya la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 decía que todos los ciudadanos tienen derecho a comprobar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de las contribuciones públicas. En esta frase podría leerse que cada contribuyente

tiene el derecho a conocer el gasto público de modo transparente y de apreciar su calidad (Culiver, 2002). Sin embargo, lo cierto es que la retórica ha ganado terreno, sobre todo en los países latinos. De la dificultad de la tarea hablan explícitamente las continuas reformas propuestas o llevadas a cabo en las correspondientes legislaciones, de cuya abundancia es un magnífico ejemplo el caso francés, presos sus gobiernos, durante decenios, en la dialéctica entre el Estado jacobino y la descentralización.

El ambiente social ha cambiado en todos los países de forma dramática, alimentado por la mezcla de crisis financiera y despilfarro, cuando no conductas ilícitas o delictivas. Los ciudadanos ya no toleran, en general, las irregularidades que se han venido repitiendo en un ambiente de relativa impunidad. Por eso la evaluación de las políticas públicas, al lado de las funciones más convencionales de los órganos de control externo, han de ser interpretadas por las instancias de poder, estatal o local, como herramientas útiles para mejorar la gestión. Ello acabará llevando, como ya ocurre en algunos países, a un *feed back* enriquecedor, suministrando pistas de buenas prácticas a priori.

En lo que sigue vamos a ver, pues, y tras un repaso comparado de los órganos de control externo, cómo se ha evolucionado de un enfoque clásico a una metodología más rica en sus aproximaciones, una de las cuales, y no la menos importante, es la de la evaluación de las políticas públicas. El ejemplo australiano, en línea con la superación del enfoque puramente contable, es bien ilustrativo. En efecto, tan pronto fue penetrando y haciéndose operativa la filosofía de la evaluación, el Código de la Contabilidad Pública redujo sus contenidos de 1000 páginas a 50. Más allá de lo anecdótico, toda una metáfora de la eficiencia. Sin embargo, y siendo realistas, la evaluación de las políticas públicas en numerosos países, de estructura federal o unitaria, sigue siendo una actividad débilmente identificada, insuficientemente sistematizada y en la que los resultados son poco utilizados (Lacouette-Fougère, Lascoumes, P. 2013).

Entrados los años 90, se viene observando en las democracias occidentales una triple tendencia, no siempre adecuadamente operativa, pero –al me-

nos- explicitada como necesaria: la evolución de los Tribunales de Cuentas del control de legalidad hacia la evaluación, la asunción de estas tareas parcialmente en el seno de los Parlamentos y, mucho más recientemente, la extensión de la actividad evaluadora al plano territorial. En muchas ocasiones, como lo muestra explícitamente la experiencia del Club Cambon en Francia, y de forma endógena, un grupo de magistrados de la Cour des Comptes se apresura a asumir la buena nueva de la evaluación, llamando a la acción conjunta y homogénea con las Chambres Régionales. No debería olvidarse tampoco que cierta práctica de sistemas evaluativos viene determinada en varios países de la Unión Europea por los fondos estructurales en el contexto de la política regional. El Paquete Delors II, adoptado en el célebre Consejo europeo de Edimburgo, cubriendo el periodo de programación 1994-1999, marca una fecha de referencia, a partir de la cual se van construyendo estándares de evaluación. Y, a la par, la cultura de la evaluación de políticas públicas va adquiriendo un estatus antes prácticamente inexistente.

Durante muchos años, y a pesar de la existencia de órganos de control externo, las labores de evaluación han estado insuficientemente institucionalizadas y, por ende, gozado de una muy reducida autonomía. Hoy existen ya muchas iniciativas, cristalizadas institucionalmente unas, y más informales otras, que configuran un cuadro evaluador más completo, lo que no es óbice para que las Cámaras de Cuentas cumplan también sus obligaciones en ese sentido.

EL CONTEXTO EUROPEO

La oficina europea de estadística, EUROSTAT, facilita información de las finanzas públicas y sus subsectores, lo que sirve de input básico a la propia administración, y a todos aquellos interesados en analizar su situación financiera, para adoptar decisiones básicas de futuro. Para planificar, coordinar y supervisar el presupuesto es necesario contar con información fiable, pero también homogénea.

Tras los últimos *shocks* macroeconómicos vividos durante la crisis económica por algunos países miembros, se ha considerado oportuno avanzar

en la definición de las principales variables a controlar. De los indicadores más importantes de sostenibilidad recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento -el déficit y la deuda pública- el artículo 126 del TFUE y el Protocolo número 12 sobre el déficit excesivo, especifican que el porcentaje de déficit sobre el PIB nacional no puede superar el 3% y que la relación entre la deuda y el Producto Interior Bruto ha de estar por debajo del 60%. Desde la creación de la Unión Monetaria Europea y la firma del Tratado de Maastricht, se habían ido cumpliendo estos condicionantes, al menos sobre el papel. Pese a todos estos esfuerzos en materia presupuestaria, la cláusula de no bail-out que recoge el Tratado de la Unión y el contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) no fueron suficientes, y se han ido añadiendo instrumentos adicionales para contener los desequilibrios presupuestarios de los Estados miembros.

Tras alguna reforma según los compromisos iniciales, se aprueba el *Six Pack*, nuevo paquete legislativo conocido como Pacto Fiscal, cuyo principal objetivo consiste en reforzar la disciplina fiscal mediante la introducción de una nueva normativa de equilibrio presupuestario y distintos mecanismos de corrección automática del déficit. En su artículo 3 se dispone que “la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada parte contratante será de equilibrio o superávit”, por lo que se controlarán los déficits excesivos y los niveles de deuda de los Estados, reforzando una vez más lo establecido en las anteriores normas. (Castells et al, 2012). Se remata con el *Two Pack*, y juntos vienen a reforzar el papel de la Comisión en aras a la orientación de la política presupuestaria nacional.

Al tiempo, la aprobación de distintas normas y directivas contables ponen en evidencia la falta de coherencia de las cuentas primarias del sector público y la contabilidad de los distintos estados miembros, hallándose discrepancias básicas tales como la utilización del sistema de devengo o de caja. El artículo 3 de la Directiva 2011/85/UE establece que los “estados dispongan de unos sistemas de contabilidad que cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las administraciones públicas, conteniendo la información necesaria para generar datos de devengo con el fin de preparar datos basados en la norma SEC 95”. La incoherencia entre las

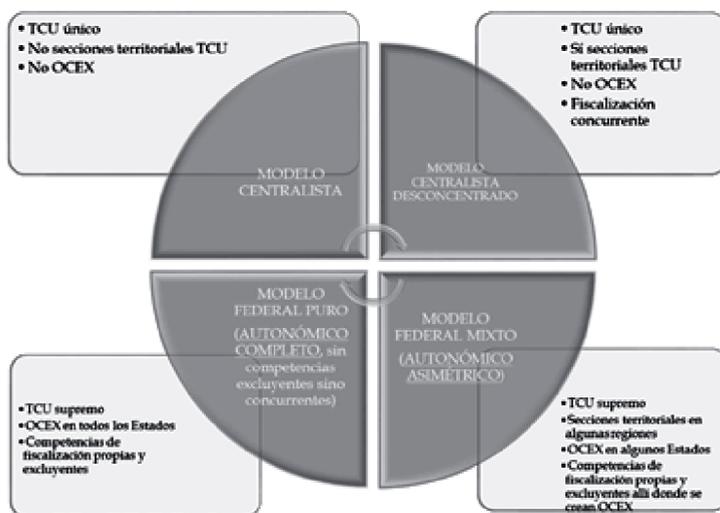
cuentas del sector público que solo registran flujos de caja y el hecho de que la supervisión presupuestaria de la UE se base en datos de devengo de SEC 95, implica la necesidad de transformar las cifras mediante aproximaciones y ajustes que, en ocasiones, implican estimaciones macroeconómicas.

Además, cuando tampoco existen resultados de devengo a nivel microeconómico, se producen discrepancias estadísticas importantes en cuanto a los resultados de déficit y deuda. A este respecto la Comisión hace un comunicado reciente al Consejo y al Parlamento Europeo, “hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas” (abril 2011), a través de la que se llama la atención sobre la necesaria calidad de la información estadística homogénea europea, a través de un sistema de normas armonizadas de contabilidad, basadas en el sistema del devengo para todas las entidades del sector público. Teniendo en cuenta esto, la Directiva del año 2011 insta a una evaluación de la adecuación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para los Estados miembros, a través de la aplicación de las IPSAS –Normas Internacionales de Contabilidad reconocidas internacionalmente-.

Tras este repaso normativo, procedemos a hacer un estudio de los órganos fiscalizadores de cuentas del sector público en distintos países de Europa, donde se hace evidente no sólo un método distinto de contabilidad, sino también de control, dependiendo las características de las propias instituciones que lo realizan, como también de las estructuras constitucionales o territoriales existentes entre los Estados.

Los países federales como Alemania, Austria, Suiza; los cuasifederales como España, aquellos que cuentan con una amplia tradición de administración local en los Países Bajos, Reino Unido o Irlanda; los países unitarios, como Francia o Portugal, etc., presentan modelos muy dispares de rendición de cuentas. Estas diferencias abarcan tanto la decisión de crear entidades fiscalizadoras regionales que, en los primeros es adoptada por las propias regiones o CC.AA. -en el caso de España-, mientras que en los últimos, son instituciones descentralizadas no siempre independientes del tribunal de cuentas estatal, y en Irlanda o Reino Unido, las instituciones de control externo llegan a ser locales, a instancias muchas veces, de la región.

FIGURA 1. MODELOS TEÓRICOS



Fuente: Elaboración propia.

Hasta el final de este apartado, haremos un breve repaso de las características de los órganos de control externo de estos países que consideramos representativos, señalando que hay casos en los que la descripción general de cada uno pueda presentar excepciones dentro del mismo, fundamentalmente en los federales o asimilados.

EL CONTROL EXTERNO EN LOS PAÍSES FEDERALES

En los países federales, el control externo de las finanzas públicas suele ser competencia de los tribunales de cuentas regionales, siendo decisiva su estructura.

En el caso de **Alemania**, los estados federados deciden sobre sus Constituciones, siendo la Federación y los Estados autónomos e independientes entre sí en cuanto a la gestión presupuestaria, de donde se derivan tribunales de cuentas soberanos para cada uno. Así, pues, el control externo de las finanzas públicas de los Länder es competencia de los tribunales de cuentas regionales, 16 en total, mientras el Tribunal de Cuentas Federal fiscaliza la gestión económico-financiera de la Federación, sin derecho de tutela ni po-

der directivo sobre los estatales, no estando subordinados ni supeditados los tribunales regionales a la Federación.

Son órganos de control autónomo e independiente de los tres poderes del Estado federado, sometidos al único corsé de la ley. Pero la coincidencia de competencias y objetivos, hace que los tribunales de la Federación y de los Estados realicen al menos dos reuniones al año, en las que también participan miembros de otros países federales –Suiza, Austria- con el fin de coordinar y fomentar la cooperación entre ellos, y el objetivo último de una gestión de control eficaz y relativamente homogénea.

Así, pues, hemos constatado que, pesar de la libertad de creación descrita, los consejos de cuentas, sus funciones y tareas coinciden en prácticamente todos los Estados. Siguiendo el principio de integridad del control de las finanzas públicas, los tribunales de cuentas germanos ejercen su actividad fiscalizadora sobre la contabilidad y balances de los Länder, pero también sobre los de todas las administraciones o entidades públicas que obtengan ingresos o realicen gastos, las actividades en empresas privadas participadas de modo directo o indirecto por el Estado federado y otras entidades de derecho público, no dejando fuera de control ningún área. De esta labor se derivan informes de gestión económico-financiera, pero también de eficacia y la eficiencia de las actuaciones públicas.

En algunas regiones, la fiscalización alcanza también a las corporaciones locales (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Sajonia, o en algunas ciudades-estado de Berlín, Bremen y Hamburgo). Mientras, en Baviera o Baja Sajonia, el control municipal está en manos de las entidades ministeriales del Land.

Entre sus funciones, además de una labor de control tiene una ocupación consultiva, inspirada en el espíritu de colaboración y asesoramiento al Parlamento, pero también al Gobierno. Bajo los principios de regularidad, eficiencia y economía, aplicando procedimientos de gestión empresarial a la administración pública. Los resultados de esta gestión se publican anualmente, sin que el Tribunal de cuentas tenga potestad sancionadora, sino

que su informe sirva al Parlamento para influir en las decisiones de su gobierno regional.

En **Austria** la situación es semejante, si bien presenta diferencias en cuanto a la naturaleza y autonomía constitucional relativa para la creación de órganos fiscalizadores. El Tribunal de Cuentas Federal tiene una amplia tradición, que contrasta con unos órganos fiscalizadores regionales de corta trayectoria. Fueron creados en el año 1982 en ocho de los nueve Estados, además del caso específico de Viena, que cuenta con una sección propia de control municipal.

Al contrario de lo que sucede en Alemania, no constituyen poder independiente, con clara adscripción al legislativo, que lleva a que sea el Parlamento quien decida su director, el órgano al que se dirigen los informes y requiere las auditorías. Sin embargo, cuentan con el derecho de autonomía que les permite realizarlas a iniciativa propia, de manera independiente de los encargos parlamentarios de fiscalización externa.

La constitución de cada Estado encuadra las funciones precisas de su tribunal de cuentas, sin embargo, prácticamente todos tienen encomendado el control de la gestión económico financiera, el cumplimiento de la correcta ejecución presupuestaria, la evaluación de proyectos de todos los órganos de él dependientes o que reciban subvenciones y ayudas concedidas por el Estado o de la Unión Europea, así como cualquier otra acción administrativa de la Federación o los Estados. Cada vez más se acompañan los informes de cumplimiento con los de comprobación de eficiencia y eficacia, basándose en los resultados y objetivos de la acción pública realizada, con tendencia a adaptarse a los nuevos principios de gestión pública. Cabe señalar, no obstante, que el control a posteriori limita, en cierto modo, el objetivo de este tipo de intervención, no pudiendo aplicarse medidas correctivas a la vez que se ejecuta el gasto, sino que sirven de aprendizaje para acciones futuras.

Es clave también la articulación de la cooperación y coordinación entre tribunales de cuentas regionales con el federal, único capaz de realizar auditorías horizontales y establecer comparaciones de gestión entre Estados.

Suiza, constituido administrativamente en veinte cantones y seis semi-cantones, organiza sus entidades de fiscalización de acuerdo con la legislación de cada uno de ellos. En dos regiones, la supervisión se realiza por decreto parlamentario, en la mayor parte de los demás, la tendencia lleva a promulgar leyes propias para los controles de finanzas, a través de órganos con independencia técnica. Su labor da servicio al Parlamento para el ejercicio supervisor y al ejecutivo para su fiscalización interna, lo que lo convierte en control a posteriori y concomitante, que llega también a las entidades locales. Esta doble orientación de su ejercicio conlleva dificultades añadidas en el mantenimiento de su independencia y autonomía.

El control de legalidad se acompaña de un seguimiento de la eficiencia, en aras de la optimización de los recursos escasos para fines alternativos, eficacia y economía. En caso de que se detecten errores importantes, el órgano fiscalizador puede dar las instrucciones oportunas, o bien, comunicar la incidencia al gobierno para que imponga las medidas necesarias. En cualquier caso, los informes de auditoría son públicos y de acceso abierto a todos los ciudadanos.

En los últimos años se ha incidido en el hecho de la cooperación entre las entidades fiscalizadoras de los cantones, que comparten metodología y sistema, pero también destaca su participación en la Organización Europea de Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI).

ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EXTERNOS EN UN PAÍS CUASIFEDERAL: EL CASO DE ESPAÑA

El estado de las Autonomías, creado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, da como resultado un mapa heterogéneo también en este aspecto. Las diecisiete Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía hacen que cada una haya definido su sistema de control externo. Esto deriva en que algunas CC.AA. hayan creado órganos regionales de fiscalización, mientras otras sigan funcionando con un control dependiente del Tribunal de Cuentas del Estado central. Este es un elemento diferenciador con respecto a lo que hemos visto en los países federales.

A pesar de las diferencias, los órganos de fiscalización autonómicos, carecen de potestad jurisdiccional, reservada en exclusiva al Tribunal de Cuentas, igual que en el caso de Austria, y su ejercicio de fiscalización se extiende, además de al ente regional a las entidades locales y, generalmente, atiende todo el ámbito institucional de la administración y otras entidades de derecho público. Entre sus capacidades se contempla la de instrucción fiscalizadora por delegación del Tribunal de Cuentas.

El control regional atiende tanto a la regularidad financiera como al cumplimiento de legalidad, que se acompañan, sobre todo en los últimos años, y siguiendo la línea general, de informes de eficiencia, eficacia y economía en la gestión. La madurez autonómica ha permitido que se haya alcanzado cierto consenso de control, dando cumplimiento al mandato constitucional de realizar la asignación eficiente de los recursos públicos, respondiendo a criterios de eficiencia y economía. Principios que también se incorporan a la Ley Orgánica de creación del Tribunal de Cuentas del año 1982.

A pesar de que se ha creado un nexo entre el Tribunal de Cuentas central y los autonómicos, a través de una comisión de coordinación (desde el año 1989), no existe relación de subordinación entre ellos, sino sólo un planteamiento común para favorecer el control y evitar duplicidades fiscalizadoras. Junto a esto, las propias instituciones regionales celebran una conferencia de presidentes de órganos autonómicos, con el fin de aprovechar experiencias y sinergias entre las distintas regiones, pero sin ningún carácter vinculante.

LA SUPERVISIÓN EXTERNA EN PAÍSES UNITARIOS

La actual organización territorial **francesa** nos remonta a la época de la Revolución. La creación de los primeros departamentos -a partir del año 1789- es el presagio de la futura anulación de las circunscripciones militares, administrativas, judiciales y eclesiásticas, existentes. El proceso paralelo de creación de comunas emerge directamente de las estructuras parroquiales, organización territorial medieval, que Bonaparte reduce a comunas,

habiendo configurando las más de treinta y seis mil que se cuentan en la actualidad. Así, la disposición administrativa del país galo se organiza en tres niveles: regiones, departamentos y comunas. A pesar de esta división es un país muy centralizado, que no presenta verdaderos movimientos descentralizadores hasta los años ochenta. En esta década, sendas leyes han ido dotando de competencias y financiación a las colectividades locales, y se crean las regiones, sustituyendo el gran papel paternalista que siempre había ejercido el Estado sobre las actividades públicas.

La tradición de fiscalización externa francesa viene también de lejos, habiéndose creado su Tribunal de Cuentas en el año 1807, que venía funcionando a nivel centralizado hasta el año 1982, cuando junto con el movimiento descentralizador que hemos señalado, se suprime la tutela financiera sobre los municipios, departamentos y regiones, siendo sustituida por un control de legalidad a través del representante local del Estado. A partir de aquí se establecen veintiocho cámaras regionales de cuentas, que no son locales ni regionales al estilo de los que hemos visto en los países federales, sino que veintidós de ellas controlan las regiones metropolitanas, tres los departamentos de Las Antillas, una en la Isla de Saint-Denis, otra en Nueva Caledonia y una más en la Polinesia Francesa. Más recientemente, en 2007, se instauran cámaras territoriales de cuentas en los territorios de ultramar: San Pedro y Miquelón, Mayotte, San Bartolomé y San Martín. Constituyen junto al Tribunal de Cuentas central, las jurisdicciones financieras, siendo servicios del Estado, descentralizados e independientes, cuyos miembros se consideran magistrados. La relación entre las Cámaras y el Tribunal se realiza a través de un órgano superior, llamado Consejo Superior de las Cámaras Regionales de Cuentas, que regula el acceso de los magistrados y el funcionamiento de las mismas.

De tal modo que la Cámara decide su programa de trabajo, lo distribuye entre sus miembros y, en el marco de unas directrices generales, utiliza sus procedimientos y proximidad para deliberar acerca de los asuntos instruidos, que serán reflejados en un informe confidencial y provisional, hasta que se adopte una decisión definitiva. La labor de control responde a la tradicional, a posteriori, a través de una inspección jurisdiccional y de ges-

tión, pero también ejecuta un seguimiento administrativo, concomitante, al verificar los presupuestos de las entidades locales.

Los destinatarios son varios, desde el ejecutivo, pasando por las distintas cámaras, hasta la justicia penal en el supuesto de que se produzcan infracciones de tal naturaleza. Finalmente, la información es recibida por el ciudadano, a través de su publicación.

En **Irlanda**, el control externo se inicia diez lustros después que en Francia, a la vez que se instauraban los impuestos como fórmula de financiación. No será hasta el año 1941, con la aprobación de la Ley de Régimen Local, cuando los Local Government Auditors se conviertan en la antesala del Local Government Audit Service. La labor de control se divide por distritos e incluye a los consejos municipales de ciudades, de condados, de municipios urbanos, de poblaciones menores, de entidades y asambleas regionales, de oficinas de tributación de vehículos y otros, funcionando con independencia del gobierno central. Llevan a cabo una inspección de gestión que, superada, permite a los entes acceder a ayudas públicas de nivel superior. Se acompaña de un informe de eficacia, eficiencia y economía, a la vez que hace un seguimiento de la adopción de las recomendaciones publicadas en los informes de auditoría operativa. Estos resultados se remiten al servicio de Fiscalización de la administración central y al director de auditoría local, a los responsables ministeriales -en el marco de su independencia- y también a los gestores de las cuentas, para publicarlo finalmente como información general destinada a los ciudadanos.

Los **Países Bajos** cuentan con una estructura de control por cada estrato de gobierno, que a nivel central adopta el nombre de Algemene Rekenkamer y alcanza a las actuaciones del Estado. Los gobiernos locales controlan sus cuentas de manera externa desde hace relativamente poco tiempo, comienza con Rekenkamer Rotterdam en 1997, y se extienden en el nivel provincial y municipal a partir del año 2002, una vez aprobada la reforma de la Ley de Municipios. Hasta entonces contaban sólo con auditorías privadas. Las cámaras de cuentas municipales y provinciales son independientes, sin que exista subordinación al gobierno central, sólo fluidez de información y un Comité anual de los 200 miembros fiscalizadores.

La publicación de los informes de auditoría se hace al tiempo que se remiten al ejecutivo y a la asamblea deliberante correspondiente, con copia a los departamentos fiscalizados. El responsable local ha de comprometerse a cumplir las recomendaciones que presenta el informe en declaración pública.

Portugal define al Tribunal de Cuentas como órgano soberano creado con la finalidad de controlar la legalidad de los gastos públicos y el examen de las cuentas. Independiente en la adopción de decisiones vinculantes para las entidades que supervisa, está dotado de autonomía administrativa, siendo su presidente nombrado por el homólogo de la República, a propuesta del Gobierno, pudiendo ser cesado también por éste. El carácter centralizado de Portugal hace que el órgano fiscalizador sea uno solo dividido en tres secciones especializadas y dos regionales para Azores y Madeira.

Los ámbitos de control abarcan tanto la administración central, seguridad social, entes regionales, empresas públicas, fundaciones, y todos aquellos poderes de la administración que manejen fondos públicos. Las secciones regionales se centran en la legalidad –a priori y concomitante-, la regularidad y el análisis económico-financiero de la utilización de los recursos públicos.

En **Reino Unido** las entidades de fiscalización actúan dentro del marco legal propio de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. La Comisión de Cuentas escocesa fiscaliza la gestión de las autoridades locales, emite informe a su Parlamento y el auditor general – que es nombrado por la Reina- fiscaliza las cuentas de todos los organismos públicos, salvo las corporaciones locales.

La Audit Commission de Inglaterra verifica las cuentas y la gestión de sus gobiernos locales, de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas aprobado por las dos cámaras del Parlamento con frecuencia quinquenal. Los supervisores emiten informe acerca del grado de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos locales, con periodicidad anual, y cada cinco años se presentan los resultados de la inspección global realizada por la

comisión. Sendos informes se remiten al Ministerio para su presentación en el Parlamento. En los documentos de cumplimiento de funciones, se hace traslado anual a las entidades locales con las recomendaciones que se consideran oportunas, a la vez que se publican, todo ello con copia al Controlador y Auditor General.

El País de Gales creó la Wales Audit Office, responsable de la fiscalización regional y local, dirigida por el Auditor General, también nombrado por la Reina. Sistema similar, antes de la devolución de competencias hacia el centro, es el que sigue Irlanda del Norte, donde sus auditores son nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente irlandés, habiendo de remitir sus informes al parlamento regional o al británico.

FIGURA 2. LOS MODELOS EN LA PRÁCTICA

| MODELO | FEDERAL PURO | FEDERAL MIXTO | AUTONÓMICO | CENTRALISTA PURO | CENTRALISTA DESCENTRALIZADO |
|---------------|--|--|--|--|---|
| PAÍSES EUROPA | TCU supremo, OCEX en todos los Estados, COMPETENCIAS fiscalización propias y excluyentes | TCU supremo y secciones territoriales, OCEX en algunos Estados, COMPETENCIAS fiscalización propias y excluyentes | COMPLETO: idem federal puro, con competencias concurrentes ASIMÉTRICO: idem federal mixto | TCU único NO TCU territoriales No OCEX | TCU único Sí posibles TCU territoriales NO OCEX |
| ALEMANIA | X | | | | |
| AUSTRIA | | X | | | |
| SUIZA | | X | | | |
| ESPAÑA | | | X (asimétrico) | | |
| FRANCIA | | | | Hasta 1982 | A partir 1982 |
| IRLANDA | | | | | X |
| PAÍSES BAJOS | | | X (asimétrico) | | |
| PORTUGAL | | | | x | |

Fuente: elaboración propia.

Rematado el repaso de la realidad, la consideración general que deducimos es que los órganos fiscalizadores de control han incrementado su actividad en los últimos años, adaptándose a la evolución institucional, dentro de un

proceso que incorpora a los informes de regularidad, aspectos específicos en el ámbito de la calidad de la gestión pública, ampliando su finalidad tradicional de vigilancia al cumplimiento de las normas y focalizando cada vez más en los resultados de la gestión pública (EURORAI, 2007).

UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL

Centrándonos en los órganos de control externo, hay que subrayar que, hoy en día, prácticamente todas estas instituciones se interesan por la evaluación de las políticas públicas y, además, prestan atención, con mayor o menor énfasis, e incluso con tribunales específicos, al campo territorial. Buena parte de estos órganos, sin embargo, no han desarrollado una auténtica capacidad de evaluación por medio de equipos especializados, ni se ha producido una capitalización colectiva de las experiencias existentes.

En algunos casos, además, han aparecido reticencias respecto a los resultados por los sistemas de nombramiento de magistrados o consejeros, sospechosos de producir resultados contaminados por las presiones políticas y, por lo tanto, susceptibles de no provocar consensos o respeto a sus decisiones y dictámenes. Quizá los casos que históricamente merezcan más crédito en este sentido sean los de los Países Bajos, Gran Bretaña y Suecia, si bien en Estocolmo se ha optado por una agencia independiente. De hecho, la Cámara de cuentas holandesa fue pionera en realizar un profundo trabajo metodológico e incluso elaboró metaevaluaciones, estando en el origen de la Sociedad Europea de Evaluación.

Por otra parte, pese a que los métodos de evaluación de las políticas públicas se aproximan entre países, permanecen especificidades nacionales, que poseen un sustrato administrativo e institucional de partida, una especie de código genético, así como elementos derivados de diferentes contingencias históricas.

Además, en el debate surgido en torno a las Cámaras de cuentas y su papel en la evaluación de políticas públicas, muchos han postulado ir más allá de la perspectiva del public management, para considerar la evaluación

como un acto político. O lo que es lo mismo, un instrumento del juego democrático, tendente a informar al ciudadano acerca de la finalidad del gasto público y de su eficacia y eficiencia, en la consecución de los objetivos predeterminados (Viveret, 1989). Debe subrayarse de nuevo que esta perspectiva, muy extendida en Reino Unido y los Países Escandinavos, se difunde muy lentamente en otros lugares.

No es menos cierto tampoco que las instituciones políticas destinatarias de los informes de las Cámaras de cuentas, no siempre –o casi nunca– aceptan de buen grado conclusiones negativas o perturbadoras de sus decisiones (Benoit, 2003). La cultura político-administrativa no suele ser favorable y los procesos de evaluación quedan incompletos. A ello hay que añadir, como ya dijimos, que en ciertos países el nombramiento de miembros de las Cámaras de cuentas tiene una innegable dimensión política a favor de mayorías parlamentarias, restándoles credibilidad.

Centrándonos ahora más específicamente en los órganos externos subcentrales, en general, allí donde existen, fueron creados esencialmente para cumplir una finalidad de control contable y financiero. Hoy, sin embargo, se han incorporado, más o menos retóricamente, con mayor o menor vocación operativa, a la evaluación de políticas públicas. Un caso más en el que las instituciones escapan total o parcialmente de la voluntad de sus creadores. E incluso de los que las gobiernan o trabajan en su seno cotidianamente (Merton, 1976; Chartier, 2000). Uno de los factores que han llevado a la modificación de su labor tan inercial ha sido la propagación de episodios de corrupción.

No son muchas las Cámaras regionales que tienen funciones jurisdiccionales, ya que buena parte ha de dirigir esa petición de juzgar al Tribunal correspondiente central. Pero además del control presupuestario, tienen generalmente atribuido lo que se podría llamar examen de gestión, que con el tiempo ha ido adquiriendo un protagonismo y un peso específicos notables. Pues bien, en este frente de actividad es en el que las Cámaras subcentrales suelen entrar en conflicto con los políticos electos. Deudores de esa inercia temporal y competencial, son renuentes a aceptar ese nuevo papel institucio-

nal de evaluación de políticas públicas locales, que el propio legislador había indicado en muchas ocasiones con una simple frase en los textos legales, casi siempre olvidada. Han sido las circunstancias y la transformación operada en la conciencia social la que está llevando a la preeminencia de ese rol de las Cámaras subcentrales, ante la sorpresa y el fastidio frecuentes, de los responsables de los gobiernos regionales y municipales o provinciales.

No cabe duda de que si este mandato evaluador va ganando cuerpo y consistencia, las relaciones de conflicto entre controladores y controlados van a ser más significativas y, en alguna medida, por la vía de los hechos, supondrán una relativa redistribución de poder. En cualquier caso, y esto nos parece especialmente interesante, ha sido a través de los exámenes de gestión y de la evaluación de las políticas públicas, como se ha podido aprehender mejor la institucionalización progresiva de estas Cámaras subcentrales, aunque el caso español, muy particularmente, no nos dé muchas pistas en este sentido.

Resulta muy evidente que estas instituciones tienen que ganar legitimación, porque en no pocos casos carecen de tradición y en casi todos no suelen ser del gusto de los Tribunales centrales o federales. Para ello han de demostrar que son útiles y eficaces. Precisamente las conmociones sociales ligadas a la crisis han dado mayor fuerza a la función evaluadora de las Cámaras subcentrales. En Francia, por ejemplo, son famosas las airadas reacciones de los senadores, quienes, periódicamente, suelen protestar del excesivo celo, a su juicio, de los magistrados o consejeros en el ejercicio de sus funciones. Pero lo cierto es que no resulta pacífica la cuestión de las Cámaras de cuentas, que poseen poder de controlar al poder, en este caso local. Son instituciones a medio camino entre las lógicas políticas y las lógicas estrictamente administrativas (Benoit, 2003).

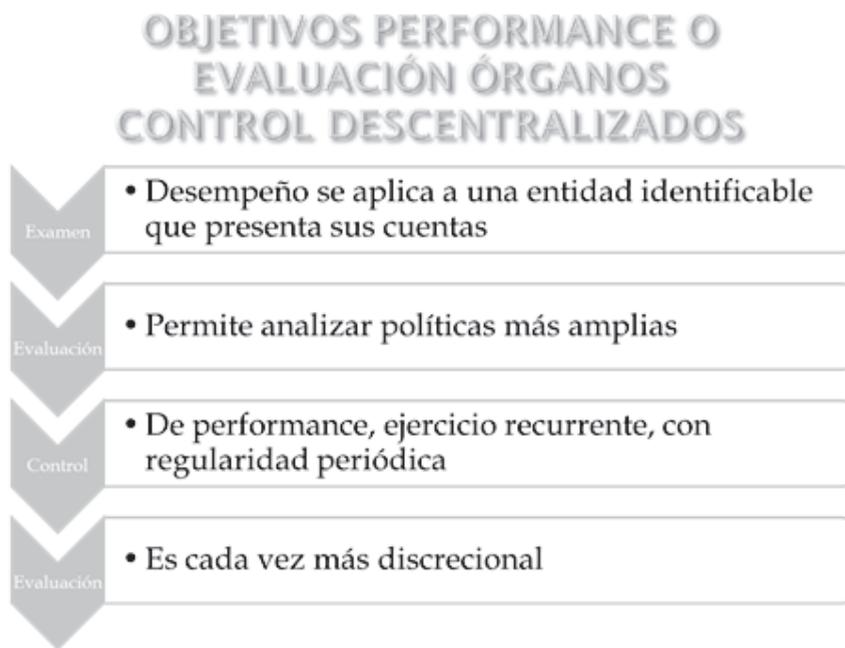
En el caso español, una de las restricciones más acusadas para cumplir el mandato legal de evaluar políticas públicas, reside, más allá de la reiteradamente señalada deficiencia institucional del sistema de elección, en la

carencia de personal especializado, con la perspectiva de desarrollar una especie de división de metodología que sirva de soporte a la ejecución de esas tareas (Ballart, 2013). En cualquier caso, la observación del camino evolutivo de estas Cámaras de cuentas nos muestra que sigue un proceso de institucionalización, más o menos dinámico, de creación de instrumentos, de su modificación, en el horizonte de consolidación de las prácticas no sólo de control, que se dan por descontadas, sino evaluatorias.

La Cámaras de cuentas, centrales o federales y regionales, subcentrales o autonómicas, aun siendo fieles a sus actas de nacimiento respectivas, en las que se inscribe su tarea de contables públicos, con el paso del tiempo y el cambio de valores sociales, de modo oficial o tácito han ido extendiendo su misión y adaptando sus métodos.

Una cuestión sin duda interesante y a veces de planteamiento confuso, es la de los objetivos en términos de performance o de evaluación. El examen del desempeño, del cumplimiento, se aplica a una entidad identificable –persona jurídica, capítulo o programa presupuestario- que presenta sus cuentas, sus resultados. La evaluación, sin embargo, permite analizar políticas más amplias, o acciones que ponen en juego actores múltiples. El examen de performance es un ejercicio recurrente, con una regularidad periódica. La evaluación es más discrecional, a priori única, sin perjuicio de evaluaciones sucesivas. Tradicionalmente, las Cámaras de cuentas se han situado de forma natural en el primer campo. Pero cada vez más, como venimos reiterando, están entrando en la evaluación, no siempre con los medios adecuados, tanto personales como en términos de indicadores pertinentes. Más aún, en los casos en que esa evaluación se practica, en muchas ocasiones, el seguimiento que se hace por las instituciones concernidas es extraordinariamente diverso, debido, entre otras cosas, a la ausencia de responsabilidad en el campo de la gestión pública (Bazy-Malauray, 2004).

FIGURA 3. OBJETIVOS DE LA “PERFORMANCE”



Fuente: elaboración propia.

Las instituciones, que en diversos ámbitos tienen una tendencia constatable a la estabilidad inercial, pueden no reaccionar a las demandas de un entorno dinámico y cambiante cuando los costes del cambio se estiman mayores que los del statu quo. Son esos costes de transacción los que blindan por largos periodos muchas de las instituciones públicas y privadas (North, 1990). En el caso que nos ocupa, la inquietud social que germina con la última crisis económica y financiera, transmite el mensaje de que puede ser más costoso el statu quo que las transformaciones institucionales. En ese sentido, las Cámaras de cuentas han comenzado también a sentir la necesidad de actuar más en sintonía con esos valores sociales emergentes o más consistentes que hace años, buscando legitimación en el cumplimiento de algunos de sus objetivos, más o menos explícitos en la legislación, ligados no sólo al control contable, sino también a la performance y a la evaluación de las políticas públicas.

LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

Los agentes públicos y privados presentes en el mundo local, entendido en sentido amplio, tienen una determinada atribución y distribución de poder y de funciones, y la gobernanza pone el foco en los mecanismos de coordinación, al objeto de regular los posibles conflictos de interés entre las diferentes partes. Tradicionalmente, el marco institucional obedecía a una lógica weberiana, de organización administrativa clásico-burocrática, mientras que la nueva gestión pública local se inspira en no poca medida, en el mundo de la empresa privada. Y en definitiva, quiere abandonar la irresponsabilidad organizada (Banner, 1991), para desembocar en estructuras descentralizadas, orientadas según el desempeño de la acción administrativa pública.

Pero una cosa es la teoría incorporada al discurso político modernizador, y otra muy distinta es el grado de penetración de estas ideas en el funcionamiento práctico de las instituciones locales (Kuhlman, Bogumil y Grhos, 2008). Cuando se inicia un relativo cambio de paradigma en la gestión de los asuntos públicos, en los albores de la última globalización, se toma conciencia igualmente de las fuerzas que provocan una implosión del Estado westfaliano, hacia arriba para los problemas supranacionales, en busca de organismos internacionales realmente operativos, y hacia abajo, dando un mayor contenido al poder local (Osborne y Gaebler, 1993; Caramés, 2004).

Respecto al mundo del sector público subcentral, esta mutación va más allá del management, cuya génesis puede encontrarse en los 70, porque la nueva gestión pública quiere ser un sistema integrado, con la obvia presencia de la administración, pero también la de otros agentes sociales. Merece la pena hablar, en este sentido, de gobernanza, una filosofía organizativa que pretende abandonar la tradicional manera jerárquica del top down. Contrariamente al public management, que se limitaba a introducir instrumentos de gestión derivados del sector privado, ahora se trataría –sin olvidarlos– de cambiar las relaciones entre administración y política, así como entre el sector público y los ciudadanos. El sustrato político organizativo de esta transformación pasa por la descentralización, con mayor o menor profundidad, y, por otra parte, se entra de lleno en la orientación hacia los resultados.

El enfoque de la nueva gestión pública local podría parecer, sin embargo, demasiado inclinado hacia lo tecnocrático, a pesar de reclamarse más cerca del ciudadano-cliente, pero aunque el gobierno se ocupe de la estrategia y la administración de la gestión operativa, bajo mandatos legales democráticos, ha de existir algún órgano de control externo, con autonomía respecto al ejecutivo y a la burocracia, que cierre el bucle de gestión y participación. Estamos en presencia, pues, de una filosofía que precisa de instrumentos, tales como un sistema de indicadores, transparentes y comprensibles; algún tipo de contrato entre los diferentes sectores implicados, en la línea de gestión por objetivos y, por último, pero de importancia capital, el poder de control, incluyendo, como venimos sosteniendo en esta presentación, el trabajo de evaluación de políticas, que ha de ser un proceso flexible y pragmático, que contribuya, además, al aprendizaje. Todo un camino y un sistema lógico, que ha luchado por hacerse un sitio desde los años 90 (Finger, 1997) y que, habiendo despertado gran interés, ha fecundado los modos de gestión contemporáneos, si bien de forma parcial y con distinta profundidad según los países. En cualquier caso, trátase de una concepción que se plasma a través de una geometría extraordinariamente variable, lo cual es uno de sus mejores atributos.

La crisis financiera, el conocimiento extendido de su génesis y las reacciones ciudadanas frente a la mala o abusiva utilización de los recursos públicos, han dado un nuevo impulso a mejores formas de gestión, a que se expliciten los objetivos, que se persigan resultados queridos por los votantes, que se evalúe la eficacia, la eficiencia y no sólo la legalidad, que haya voluntad de transparencia y que se responsabilice también a los funcionarios, entre otras líneas de actuación. Resulta ciertamente ilustrativa la constatación de que estas nuevas formas de gestión pueden encontrarse hoy tanto en Rusia como en China, en África o en Oriente Medio, no sólo en occidente. Es cierto que los nuevos modos de gestión han de ser adaptados, más que adoptados, según las realidades nacionales, ya que no presentan la misma estructura administrativa, el mismo estadio de desarrollo o similar entorno cultural. Pero ha habido, sin duda, un gran esfuerzo doctrinal, a favor de una corriente de modernización, a la que ningún país puede sustraerse (Cohen, 2012).

La evaluación de las políticas públicas está camino de institucionalizarse como un deber rutinario. Ese sería un éxito extraordinario, aunque en muchas ocasiones sigue un camino diferente a su desempeño por las Cámaras de cuentas. Pero también es cierto que estos órganos están asumiendo progresivamente esa función. Y no debería olvidarse que actividades de evaluación aisladas, circunstanciales, esporádicas, no sistemáticas, ajenas a la institucionalización, no juegan un papel adecuado en la gestión pública (Varone y Jacob, 2004).

La gobernanza y la adopción de algunos de los elementos de la nueva gestión pública, aquellos más asimilables por el mundo local, cuando se completa con la actuación de Cámaras de cuentas que contemplan entre sus funciones los análisis de eficiencia, incrementan el ahorro de costes de transacción, aumentando la eficacia del sistema. Y también pueden reducir la incertidumbre a través de los informes, tanto específicos como generales, que acabarán por contribuir a la mejora del funcionamiento del sector público local. Por la vía de la publicidad, además, pueden evidenciar las posibles divergencias del contrato entre gobiernos y ciudadanos (García Crespo, 2007).

CONCLUSIONES

Las funciones de los órganos de fiscalización externo, así como su evolución, han ido en la dirección de una mayor implicación en tareas de evaluación de las políticas públicas, con planteamientos también territoriales. La perspectiva territorial de sus tareas ha llevado a la aparición de órganos de carácter más local, con nexos de unión o relaciones de mayor o menor independencia respecto a los centrales o federales.

La crisis económica y financiera situó en un plano preferente de la percepción social los fenómenos de mala utilización de los recursos públicos e, incluso, episodios de abierta corrupción. Paralelamente, los órganos de control externo se han reivindicado como instrumentos adecuados para contribuir a la lucha contra esos comportamientos.

Las diferencias de diseño y de engarce constitucional quedan patentes cuando se repasa el conjunto de Cámaras de cuentas de países federales, cuasifederales o unitarios. En su práctica totalidad, han ido ampliando sus fines, implicándose progresivamente en el análisis de resultados de la gestión pública.

Un asunto controvertido suele ser el sistema a través del cual se constituyen estos órganos y se nombran sus miembros. Es éste, sin embargo, un punto de mayor interés, dado que en él está implícita la credibilidad de sus dictámenes e informes.

La Cámaras de cuentas, incluidas las de vocación territorial, funcionan siguiendo lógicas mixtas, políticas y administrativas. En el contexto político y socioeconómico actual, estos órganos tienen una oportunidad extraordinaria de ganar legitimación social.

Los órganos de control externo también pueden jugar un relevante papel al poner en evidencia las lagunas que puedan existir entre el contrato de gobiernos y ciudadanos y el resultado final, medido a través de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- Ballart, X. (2013), “¿Se puede cambiar el Tribunal de Cuentas?”, *El País*, 1 de abril.
- Bazy-Malaurie, C. (2004), “Les missions de la Cour des comptes”, *Constructif*, 8, mayo.
- Benoit, O. (2003), “Les Chambres régionales des comptes face aux élus locaux: les effets inattendus d’une institution”, *Revue française de science politique*, 53, 4, pp. 535-558.
- Biglino, P. (2008), “La posición institucional de los órganos de control externo en los nuevos Estatutos de Autonomía” en Biglino, P. y Durán, J. F. (dirs.): *Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas*, Lex Nova, Valladolid, pp. 17-42.

- Biondi, Y. (2014), “Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Issues and Perspectives for Europe’s Economy and Society”, *Account Economic Law*, 4 (3), pp. 165-178.
- Brusca, I., Montesinos, V. (2010), “Developments in financial information by local entities in Europe”, *Journal of Public budgeting, accounting and financial management*, 22(3), pp. 299-324.
- Brusca, I., Montesinos, V. y Chow, D. (2013), “Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): The case of Spain”, 33 (6), pp.437-444.
- Cadabal, M. (2015), “La armonización fiscal en Europa: ¿el gran reto del futuro?”, *Revista A&C EGAP*, en prensa.
- CARAMÉS, L. (2004), *Economía Pública Local*, Thomson, Madrid.
- Carreras, J. M. (2001), “Las relaciones entre los diferentes niveles de control externo en estados para-federales: el caso de España”, *Auditoría Pública*, 25, pp. 69-75.
- Castells, A., Castells, M., Oliver, J., Ontiveros, E., Parellada, M. y García, G. (2012), “¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una unión fiscal?”, *Policy Brief*, nº3, Barcelona.
- Cohen, A-G (2012), *La nouvelle gestion publique*, Guarino, París.
- Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español (1992), *Principios y normas de auditoría del Sector Público*, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Valencia.
- Cuvillier, L. (2002), *L'évaluation de l'efficacité de la dépense dans le contrôle de la gestion opérée par les chambres régionales des comptes*. Université de Lille.

- Eurorai (2007), *Regional Public Sector Audit Institutions in Europe: a comparative study*, Valencia.
- Fernández, R. (2015), “Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo”, *Auditoría Pública*, 65, pp. 59-70.
- (2009), “Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, pp. 135-154.
- Finger, M. (1997), “Le New Public Management, reflet et initiateur d’un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques”, *Travaux CETEL*, 48, Université de Genève.
- García, M. (2007), “Una aproximación al análisis económico del Tribunal de Cuentas”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 9, 27, pp. 81-106.
- González-Páramo, J. M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Gore, A. (1994), “Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos”, *National Performance Review*, IVAP, Vitoria.
- Kuhlman, S. Bogumil, J. y Grohs, S. (2010), “La modernisation de l’administration locale en Allemagne : succès ou échec de la nouvelle gestion publique?”, *Politiques & Management Public*, vol. 26, 4, pp. 25-44.
- Lacouette-Fougère, C. y Lascoumes, P. (2013), “Les scènes multiples de l’évaluation. Les problèmes récurrent de son institutionnalisation”, *Policy Paper*, 1, LIEPP.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.

- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Book, New York.
- Varone, F. y Jacob, S. (2004), "Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, pp. 271-292.
- Viveret, P. (1989), "L'évaluation des politiques et des actions publiques", *La Documentation française*, París.
- OCDE (2001), "OECD best practices for budget transparency" PUMA/SBO(2000)6, París.
- OCDE (2010), *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*, París.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2007), *Manual de Auditoría de Gestión*, Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo.
- European Commission (2013), *Report from the commission to the council and the European parliament towards implementing harmonized public sector accounting standards in Member States: the suitability of IPSAS for the Member States*, Brussels.

TEMAS CONTEMPORÁNEOS DE INVESTIGACIÓN
EN ECONOMÍA PÚBLICA LOCAL:
LAS ACCIONES Y LOS RESULTADOS GUBERNAMENTALES
EN LAS JURISDICCIONES LOCALES Y TERRITORIALES
se terminó de imprimir en los talleres Prometeo Editores,
S.A. de C.V. Libertad 1457, Col. Americana, C.P. 44160,
Guadalajara, Jal. México. Teléfono 01 (33) 3826-2726,
E-mail: prometeoeditores@prodigy.net.mx
en Enero de 2020.

Su tiraje consta de 1,000 ejemplares

En el siglo XXI, ha habido un renovado interés a nivel global por desarrollar investigación y estudios sobre temas de economía pública local. En este libro se compilan ocho estudios sobre temas contemporáneos en economía pública local, elaborados por especialistas de instituciones nacionales y extranjeras. Los mismos son representativos de los enfoques analíticos contemporáneos más usados en el ámbito académico. El común denominador de los mismos consiste en que analizan el papel del gobierno y las consecuencias económicas de las acciones gubernamentales desde una perspectiva institucionalista. Por tanto, son estudios donde implícita o explícitamente se asume que los arreglos organizacionales, las normas y reglas son determinantes para explicar las decisiones y los resultados gubernamentales. Un libro, sin duda, de interés para los académicos, los especialistas en economía y hacienda pública y los hacedores de políticas públicas en los tres niveles de gobierno.

