



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PROYECTO TERMINAL

**AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL Y
SU RELACIÓN CON LA CAPACIDAD FISCAL: UN
ANÁLISIS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO
DE HIDALGO, DE 2018 A 2020**

**Para obtener el grado de
Maestra en Gobierno y Gestión Local**

PRESENTA

María de Jesús Pérez Labra

Director (a)

Dr. Bernabé Lugo Neria

Codirector (a)

Dra. María del Rocío Vega Budar

Comité tutorial

Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte
Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández

Pachuca de Soto, Hidalgo., 2 de mayo de 2024



MTRA. OJUKY DEL ROCÍO ISLAS MALDONADO
 DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
 PRESENTE.

El Comité Tutorial del **PROYECTO TERMINAL** del programa educativo de posgrado de Maestría en Gobierno y Gestión Local, titulado "Autonomía financiera municipal y su relación con la capacidad fiscal: un análisis para los municipios del Estado de Hidalgo, de 2018 a 2020", realizado por la sustentante Lic. María de Jesús Pérez Labra con número de cuenta: **449566** perteneciente al programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente
 "Amor, Orden y Progreso"
 Pachuca de Soto, Hidalgo a 02 de mayo de 2024

El Comité Tutorial



Dr. Bernabé Lugo Neria
 Director

Dra. Ma. del Rocío Vega Budar
 Co-Directora

Dr. Juan Antonio Taguena Belmonte
 Miembro del comité

Dra. Georgina Lorena Fernández
 Fernández
 Miembro del comité

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4.5 s/n,
 Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
 Hidalgo, C.P. 42084
 Teléfono: 7717172000 ExL. 4213
 jaacpaj_icshu@uaeh.edu.mx.
 guillermo_lizama9796@uaeh.edu.mx



Agradecimientos:

Al universo por permitirme acceder a todo cuanto me contribuye con facilidad, gozo y gloria, este logro entre otras muchas cosas. ¿Qué más es posible?

A Humberto Cano Cruz, mi esposo, amigo, cómplice, confidente, paño de lágrimas, por el incansable apoyo y comprensión, en todas esas ocasiones que tuve que privarlo de mí presencia, para pensar, escribir y desarrollar este proyecto. Gracias por impulsarme siempre a crecer profesionalmente. Gracias por estar.

A la Dra. Adriana Estrada Girón, por marcar el inicio de este proyecto, mi eterno agradecimiento.

Al CONACYT por aceptarme en el Programa de Posgrado de Calidad de la MGGL y financiar el proyecto a través de la beca que para ello recibí durante la escolarización de este.

Al Dr. Bernabé Lugo Neria, Director del proyecto, por su valioso apoyo para concluirlo.

A la Dra. Inocencia Espinoza López por el invaluable apoyo y la asesoría en estadística. Bendiciones siempre.

Al Dr. Aníbal Terrones Cordero, por su invaluable disposición a apoyarme en las dudas sobre el tema de finanzas públicas. Gracias infinitas.

Y a Caro! Por ayudarme a llegar a la MGGL! Mil gracias!!!

Contenido

Resumen	I
Abstract	III
Introducción	1
Antecedentes	6
Capítulo 1 Federalismo: marco teórico	11
1.1 FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO	11
1.1.1 El Estado Federal y el Federalismo	12
1.1.2 Las formas de Gobierno.	16
1.1.2.1 Centralización y Descentralización.	21
Capítulo 2 Teorías del Federalismo Fiscal	34
2.1 CONCEPTO DE FEDERALISMO FISCAL	37
2.2 GENERACIONES DE ESTUDIOS DEL FEDERALISMO FISCAL	43
2.2.1 Primera y Segunda Generación de teorías del Federalismo Fiscal	44
2.2.1.1 Función de Estabilización: gobierno central.	52
2.2.1.2 Función de Distribución: gobierno central.	58
2.2.1.3 Función de Asignación: gobierno local.	68
2.2 UBICACIÓN TEÓRICA DEL FEDERALISMO MEXICANO	78
Capítulo 3 Federalismo fiscal en México	79
3.1 FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO	81
3.1.1 La descentralización fiscal.	83
3.1.2 Federalismo Fiscal en México	85
3.1.2.1 Competencia tributara en el federalismo fiscal mexicano.	86
3.1.2.2 Evolución de las potestades recaudatorias en México.	88
3.1.2.2.1 Competencia tributaria de los municipios	89
3.2 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	91
3.2.1 Génesis- del Federalismo en México	93
3.2.1.1 Federalismo en México	95
3.2.1.1.1 Concurrencia tributaria en el federalismo mexicano.	99
3.3 EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	103
3.3.1 Las convenciones nacionales fiscales y la Ley de Coordinación Fiscal.	105
3.4 LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO	107
3.5 MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DE COORDINACIÓN FISCAL	111
Capítulo 4 Autonomía financiera de los Municipios ante el SNCF	121
4.1 CONCEPTO DE AUTONOMÍA FINANCIERA	122
4.1.1 Descentralización en los municipios versus la Autonomía Financiera municipal.	124
4.1.2 Transferencias en los municipios versus la Autonomía Financiera municipal.	127
4.2 LOS INGRESOS PROPIOS EN LOS MUNICIPIOS	135
4.2.1 Recaudación municipal	135
4.2.2 Obligación ciudadana de contribuir vs autonomía financiera	145

4.3 LA CAPACIDAD FISCAL DE LOS MUNICIPIOS	150
4.4 METODOLOGÍAS PARA MEDIR LA CAPACIDAD TRIBUTARIA.....	159
4.4.1 Macro Fórmula, enfoque de ingresos o macroeconómico	166
4.4.2 Sistema de Ingresos Representativo	168
4.4.3 Regresión y Frontera Estocástica con técnicas de máxima verosimilitud.....	169
4.4.4 Frontera Estocástica No Paramétrica.....	179
Capítulo 5 Estimación de la capacidad fiscal en los Municipios Hidalguenses en el periodo 2018 – 2020 y determinación de su Autonomía Financiera.....	181
5.1 DETERMINACIÓN DEL GRADO DE AUTONOMÍA FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES EN EL PERIODO 2018 A 2020.	182
5.1.1 Razones para conocer el grado de Autonomía Financiera de los Municipios.....	191
5.1.2 Transferencias Federales	194
5.2 ORIGEN DE LOS DESEQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES A RESOLVER MEDIANTE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES PERIODO 2018 A 2020.	196
5.2.1 Resultados de la estimación de la capacidad fiscal mediante la Macro Fórmula en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020.	200
5.3 DETERMINACIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA POTENCIAL EN LOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES DURANTE EL PERIODO 2018 A 2020.	225
Conclusiones	231
Referencias	234
Índice de Figuras	245

Resumen

Existen diversos estudios empíricos que han evaluado la capacidad fiscal de los Municipios, así como su eficiencia en el ejercicio de los recursos, es decir, su esfuerzo fiscal, para cuya determinación se estima empíricamente la capacidad fiscal dada la carencia de información para tal efecto, de hecho es el tema principal que la literatura analiza en el contexto del federalismo fiscal y la descentralización fiscal tanto en México como en buena parte de los países de corte federal, sin excluir a los unitarios; los resultados salvo escasas excepciones (un caso en España analizado por Vallés y Zárte (2016) y en México el estudio de Castañeda y Pardini (2012), para las Entidades Federativas), evidencian que en los Municipios hay un bajo esfuerzo fiscal y que su origen se encuentra en las transferencias intergubernamentales, incluso establecen diversas determinantes, en ese sentido recomiendan, sobre todo a los Municipios, porque también algunas de las Entidades Federativas presentan tal problemática, que incrementen su nivel de recaudación propia, es decir, exploten en su totalidad la capacidad fiscal que tienen disponible de acuerdo a la legislación vigente, y con ello eleven el grado de autonomía financiera; ahora bien, dado que lo anterior debe hacerse en los términos del pacto fiscal cuyo principal instrumento de distribución para equilibrar las disparidades fiscales entre los diferentes niveles de gobierno son las transferencias federales, este estudio determina a partir de la estimación de la capacidad fiscal mediante la metodología de la macro fórmula, la existencia de un bajo esfuerzo fiscal en la mayoría de los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020 en promedio 36% entre los 84

municipios¹, esto es, de cada \$10 que se ejercen como gasto público \$3.60 son ingresos propios; en cuanto a la autonomía financiera se estimó además de la actual, la potencial, la primera en 12.76% y la segunda en 24.71%, lo cual significa que si el municipio agota su capacidad fiscal aún dependerá de las transferencias federales en promedio en un 75% respecto del gasto actual considerando el efecto flypaper.

Palabras clave:

Autonomía financiera, Capacidad Fiscal, Transferencias intergubernamentales, Esfuerzo fiscal, Descentralización fiscal

¹ Tlaxcoapan no se considera en el año 2018 en virtud de que no hay información para este municipio en INEGI fuente de donde se obtuvieron los datos de las finanzas públicas para los cálculos.

Abstract

There are various empirical studies that have evaluated the fiscal capacity of the Municipalities, as well as their efficiency in the exercise of resources, that is, their fiscal effort, for whose determination the fiscal capacity is empirically estimated given the lack of information for this purpose. In fact, it is the main topic that the literature analyzes in the context of fiscal federalism and fiscal decentralization both in Mexico and in a good part of federal countries, without excluding unitary countries; The results, with few exceptions (a case in Spain analyzed by Vallés and Zárata (2016) and in Mexico the study by Castañeda and Párdinas (2012), for the Federal Entities), show that in the Municipalities there is a low fiscal effort and that their origin is found in intergovernmental transfers, they even establish various determinants, in that sense they recommend, especially to the Municipalities, because some of the Federal Entities also present such problems, that they increase their level of own collection, that is, exploit in their entirety the fiscal capacity they have available according to current legislation, and thereby increase the degree of financial autonomy; However, given that the above must be done under the terms of the fiscal pact whose main distribution instrument to balance fiscal disparities between the different levels of government are federal transfers, this study determines from the estimation of the fiscal capacity through the macro formula methodology, the existence of a low fiscal effort in the majority of Hidalgo municipalities in the period 2018 to 2020 on average 36% among the 84 municipalities, that is, of every \$10 that is spent as public spending \$3.60 is income own; Regarding financial autonomy, in addition to the current one, the potential was estimated, the first at 12.76% and the second

at 24.71%, which means that if the municipality exhausts its fiscal capacity it will still depend on federal transfers on average by 75%. % of current spending considering the flypaper effect.

Key words:

Financial autonomy, Fiscal capacity, Intergovernmental transfers, Fiscal effort, Fiscal decentralization

Introducción

En México los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, tienen atribuciones para establecer diversas contribuciones que les permitan obtener el recurso necesario para el gasto público, y con fundamento en el Artículo 31 constitucional fracción IV los mexicanos tienen la obligación de contribuir a tal propósito; se trata de una decisión pública o de política pública en el ámbito fiscal, que no debe tomarse a discreción, a pesar de que empíricamente está comprobado por diversos estudios que, sobre todo los gobiernos municipales tienen un serio problema de recaudación propia, en lo que Hidalgo como Entidad Federativa y sus municipios no es la excepción, y pese a que es un problema común en el federalismo fiscal pues en la mayoría de los países con una forma de gobierno Federal, se ha detectado empíricamente tal problemática, inclusive en los unitarios con descentralización fiscal, es necesario buscar alternativas sustentadas en la propia teoría del federalismo fiscal que permitan al gobierno federal, estatal y municipal tomar acciones para solventar el problema.

Por lo anterior, desde una reflexión epistemológica y empírica el presente proyecto busca encontrar una propuesta de solución a dicha problemática, si bien el tema se ubica en el contexto de las finanzas públicas, y con ello en la teoría económica, no puede quedar fuera del contexto de la ciencia política dado que se trata de la política pública más relevante en la administración pública porque de ella depende el financiamiento del resto de todos los tipos de política pública que el gobierno diseñe e implemente, razón por la cual se ha elegido el tema dado el perfil del grado que se pretende obtener con el presente trabajo.

Las conclusiones de los estudios empíricos como Castañeda y Pardinás (2012), Sour (2008), Cabrera (2009) que han analizado el esfuerzo fiscal de los municipios en México y con ello la capacidad fiscal, sugieren que una de las causas del bajo esfuerzo

fiscal se encuentra en las transferencias federales, estos recursos que el gobierno federal distribuye periódicamente durante cada ejercicio fiscal a los gobiernos estatales y a los municipales, y que tienen como propósito, primero, devolver el recurso de las contribuciones que el gobierno federal recauda en las circunscripciones territoriales de los Estados y de los Municipios; y en segundo lugar, distribuir de forma equilibrada los ingresos públicos entre los diferentes niveles de gobierno, esto es, quienes menos recaudan reciban desde un ente gubernamental superior que concentra los ingresos de todos, los recursos que en otras entidades gubernamentales se generan en mayor cantidad por vía de la tributación de los ciudadanos, lo anterior para, finalmente equilibrar los ingresos de todos los entes gubernamentales que integran la federación, esto es corregir los desequilibrios fiscales verticales. De modo que la constante en la discusión de estos temas es cuánto pueden recaudar los municipios y no están recaudando, por qué no lo están haciendo, qué tienen que ver las transferencias federales en todo esto, esto es, cuál es la capacidad fiscal que no está siendo explotada; además de la capacidad fiscal otros estudios incorporan al análisis el tema de la autonomía financiera como un indicador cuyo planteamiento es: ¿Qué porcentaje del gasto público del municipio es financiado con los ingresos que recauda?

Se sabe que los gobiernos municipales son por antonomasia en un Estado Federal autónomos, esto es, no están subordinados a ninguno de los otros dos niveles de gobierno (Estatal o Federal), sin embargo, las transferencias a las que alude el párrafo anterior aparentan lo opuesto, una centralización con ciertos signos de subordinación, lo cual encuentra su explicación en el hecho de que en el contexto de la descentralización son un instrumento del federalismo fiscal no sólo en México, sino en cualquier país cuya forma de Estado sea Federal², dicho federalismo fiscal tuvo su

² Más adelante se explica qué es un Estado Federal y los demás términos, como federalismo fiscal, transferencias federales, capacidad fiscal, autonomía financiera.

origen en la adopción en la Constitución de 1917 de una forma de Estado Federal con un grave problema de concurrencia tributaria entre los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, llegando a coexistir entre ellos más de 400 impuestos, situación que después de décadas y negociaciones entre los Estados parte se resolvió con un pacto denominado fiscal formalizado con la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a partir de la entrada en vigor de la ley con el mismo nombre, en el que los niveles de gobierno federal y estatal se pusieron de acuerdo respecto de cómo y quién recaudaría qué tipo de contribuciones, y quién y cómo las distribuiría entre los entes gubernamentales de los tres niveles del gobierno.

En tal contexto, es que se plantean diversas preguntas a resolver en este proyecto siendo la principal: ¿Cuál es el verdadero grado de autonomía financiera que la capacidad fiscal puede dar a los municipios a partir de la cual sea posible definir las transferencias de nivelación que corrijan los desequilibrios fiscales verticales de los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020, que resuelvan el problema del bajo esfuerzo fiscal?, derivando de ellas preguntas específicas como: ¿Cuál es la capacidad de los municipios hidalguenses en el mismo periodo?, ¿Cuál es el grado de autonomía financiera actual y potencial, entendida esta como la relación entre ingresos propios y egresos propios de los municipios hidalguenses?, ¿Cuál es el origen de los desequilibrios fiscales que las transferencias federales pretenden corregir en los municipios hidalguenses: falta de capacidad fiscal o bajo esfuerzo fiscal?, ¿Cuál es el esfuerzo fiscal de los municipios hidalguenses?

En ese orden de ideas el presente proyecto tiene diversos objetivos específicos, el primero es estimar el nivel de autonomía financiera de los Municipios que la capacidad fiscal puede dar a los mismos además de conocer el actual; para ello es necesario

estimar la capacidad fiscal en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020, a partir de la cual sea posible determinar el esfuerzo fiscal en dichos municipios en el mismo periodo, y con ello estar en posibilidad de conocer si a partir de la comparación entre la capacidad fiscal y los egresos las transferencias son suficientes o no, identificando a partir de tal resultado si el origen de las transferencias se encuentra en el agotamiento de la capacidad fiscal o en un bajo esfuerzo fiscal. Lo anterior se subraya en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020.

Dado que el presente trabajo es un proyecto terminal, no se establece una hipótesis sino un supuesto de investigación, mismo que desde una investigación de tipo documental y descriptiva, se ha definido como: para el periodo en comento los municipios hidalguenses carecen de autonomía financiera real pues aun cuando agoten su capacidad fiscal dependerán de las transferencias federales.

Con los planteamientos anteriores se pretende estar en posibilidad de abonar a la determinación de las transferencias federales en función de la autonomía financiera a partir de identificar el origen del bajo esfuerzo fiscal, estrategias que eventualmente podrían ser y que no son objeto del presente trabajo, para mejorar el esfuerzo fiscal o, dependiendo de la capacidad fiscal, establecer nuevos impuestos, aunque es preciso tener presente que aún en el argumento de que no haya suficiente capacidad fiscal, se trata de una decisión pública o de política pública que no debe tomarse a discreción, esto es, que el gobernante establezca impuestos de lo primero que se le ocurra, o incluso aún a partir de los sugeridos por organismos internacionales a través de sus respectivos compromisos como la Agenda 2030, que contempla por ejemplo, como una recomendación de contribución, establecer impuestos locales a quien genere más basura.

Es menester para lo anterior, considerar una metodología para estimar la capacidad fiscal en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020, que nos

permita identificar desde las consideraciones anteriores el esfuerzo fiscal local, si bien no se desarrollará una propia, al analizar a diversos autores se ha elegido la metodología de la macro fórmula, aunque se describen también las más comunes como el sistema de ingresos representativo, el método de frontera estocástica, es así que el ejercicio se realiza para los 84 municipios del Estado de Hidalgo en el periodo 2018 a 2020, como un estudio de caso que permita ser propuesto para el resto del país.

Entre las limitaciones al presente trabajo se encuentra la carencia de información en la fuente oficial de INEGI, en específico el Producto Interno Bruto municipal, el cual ha sido estimado a partir de Sour (2008) y sólo para 2018 se ha considerado la estimación que las autoras Hernández-Álvarez y Vázquez-Rojas (2022) hacen para los municipios hidalguenses, otra limitación es la población dado que la información en INEGI sólo se encuentra para los años en que se llevan a cabo los censos, por lo que para 2020 la información se obtiene de INEGI del censo de población, y para 2018 y 2019 se recurrió a las proyecciones de población que hace la CONAPO.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: Capítulo 1: Federalismo marco teórico; en el Capítulo 2 Teorías del Federalismo Fiscal; Capítulo 3 Federalismo Fiscal en México; Capítulo 4 Autonomía Financiera de los Municipios ante el SNCF; Capítulo 5: Estimación de la capacidad fiscal en los Municipios Hidalguenses en el periodo 2018–2020 y determinación de su Autonomía Financiera, hacia el final las conclusiones.

Antecedentes

La baja recaudación fiscal local de los municipios, inclusive de los estados, es un problema público debido a que las funciones que los gobiernos deben llevar a cabo se ven condicionadas a los ingresos que tengan para ello, este problema ha surgido a decir de algunos autores como consecuencia indirecta del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los gobiernos locales dependen en un 70% en promedio de las transferencias federales (Madrigal-Delgado, 2023, pág. 3), en su modalidad de participaciones federales (Ramo 28) y de las aportaciones federales (Ramo 33), esto significa que, de cada 100 pesos que se ejercen en promedio en Municipios, 30 correspondían a ingresos propios, lo cual a decir de los autores consultados es alarmante, si bien la Coordinación Fiscal, tiene como propósito devolver los ingresos recaudados por la federación a los gobiernos locales en un contexto de resolver los desequilibrios (principio resarcitorio) que existen entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a los ingresos propios, lo cual surge a partir del acto de ceder potestades tributarias de parte de éstos a aquélla en compensación con lo que han dejado de percibir; existen otras contribuciones que son de facultad exclusiva del Municipios o los Estados y sobre las cuales no se han cedido potestades a la federación o a las entidades federativas, cuya atribución así está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o así pactada en el marco de la Coordinación Fiscal (pacto fiscal federal de 1980 referido anteriormente), a través de las cuales, los gobiernos locales debieran allegarse de ingresos propios que financien en lo mayormente posible su gasto público local, pues a decir de Trujillo(2008), las transferencias tienen como propósito corregir los desequilibrios fiscales entre niveles de gobierno diferentes (verticales) o entre mismos niveles (horizontales), sin embargo, esta misma autora precisa que lo complicado es determinar cuál es el origen de esos desequilibrios, si una falta de capacidad fiscal (económica -ya no hay a quien cobrarle-) o un bajo esfuerzo

fiscal (originado por la dependencia de los recursos transferidos, fenómeno conocido en la literatura que ha estudiado el tema como efecto FLYPAPER).

Es indispensable resolver la dependencia que los municipios o en general los gobiernos locales (incluidas las entidades federativas) tienen de las transferencias federales en el marco de la coordinación fiscal, prueba de ello es el pasado desacuerdo manifestado de parte de algunos gobiernos hacia la federación en relación con el pacto fiscal en 2020, en que algunos de ellos amenazaron con salirse del pacto fiscal, lo cual, dicho sea de paso, pueden hacer, puesto que éste ha sido suscrito voluntariamente, la razón es que dichos gobiernos como Nuevo León, aportan en recaudación de su entidad por parte de la federación, mucho más de lo que reciben vía las transferencias, lo que no ocurre con otros estados como Oaxaca, pese a tener aproximadamente la misma población. Obviamente esto ocurre también al interior de los estados, habrá municipios que sean más eficientes en su recaudación en el caso de Hidalgo, es el caso de Mineral de la Reforma, y si bien podría pensarse en un benchmarking en términos de la Nueva Gerencia Pública, que en cuestión de las potestades tributarias, se debiera apostar por el Neoinstitucionalismo, pues no se trata sólo de recaudar más sino de agotar la capacidad fiscal en cada uno de los tributos y para ello se requiere de una política pública que involucre la coacción eventualmente.

El gasto extraordinario en materia de salud a raíz de la pandemia por la compra de vacunas ha obligado al gobierno federal a reducir otros rubros Madrigal-Delgado (2023), si los gobiernos locales tuvieran suficiencia presupuestaria, o al menos agotada la recaudación conforme a su capacidad fiscal, no se tendría que estar “desprotegiendo” a otros sectores para resolver imprevistos de tal magnitud. Es posible que se piense en que una solución sea disminuir las participaciones federales (transferencias no condicionadas) y aumentar las aportaciones federales (transferencias condicionadas), las cuales han detonado la descentralización fiscal en algunos sectores como el de salud

precisamente, sin embargo, debe respetarse la autonomía de gasto de los gobiernos locales y lo más que se ha establecido es incentivos para determinar el monto de distribución a partir del incremento en la recaudación local para algunas contribuciones, en específico el impuesto predial y pago de derechos de agua potable.

El tema de los efectos de una eficiente recaudación se hizo más evidente el 'día después' de la pandemia, desde la perspectiva de algunos analistas contemporáneos como Mazzucato y Skidelsky (2020), es indispensable repensar el pacto fiscal, pues aun cuando podemos encontrar una variedad de argumentos que no favorecen la recaudación (como el hecho de que las personas por naturaleza tienden a maximizar sus ingresos y por lo mismo a no pagar contribuciones, o que el gobierno no ha establecido mecanismos con suficiencia en transparencia para el ejercicio del gasto público, o bien que la corrupción es un problema que debemos resolver), no deben ser estos los argumentos para la elusión o la evasión fiscal; el Estado, refieren estos autores, debe redefinir su papel en el contrato social, pues la pandemia nos ha alejado de Adam Smith, acercándonos más a Keynes, dado que era impensable cuando dependientes podían ser los gobernados en sus diferentes roles en la sociedad respecto del Estado (como demandante de servicios de salud, empresario en necesidad de apoyos económicos para no cerrar, trabajador en espera de apoyos al desempleo, entre otros); ahora más que nunca se ha evidenciado que el ingreso público mediante el cual el Estado se supone, apoyaría las demandas en general y sobre todo las excepcionales del gobernado (como las vacunas contra COVID), no es suficiente, cada vez se requieren más recursos, surgen nuevas necesidades; el origen de dichos ingresos deberá ser necesariamente las contribuciones, para cuya determinación, en un escenario extremo, si el Estado apuesta por establecer nuevas contribuciones deberá argumentarlo sólidamente, de lo contrario ocurrirán situaciones como lo acontecido en

Colombia³ en 2021, caso contrario deberá reevaluar si el papel coercitivo que se ejerce en materia recaudatoria está libre de conveniencias por costos políticos.

En la baja recaudación local, se da como en todo acto bilateral, la intervención de dos partes, el que cobra y el que paga, el que hace cumplir la reglamentación y el que tiene una fuente de ingresos y no está registrado para reportarlo, en el contexto de la teoría de las políticas públicas, el diseño de una política tributaria debiera involucrar a ambas partes, sin embargo, hay autores que sugieren que cuando la política es distributiva o redistributiva, debe mediar la coacción para su implementación como Lowy (1970) citado en Canto(2018) , de ahí que quien esto escribe considere que en materia tributaria la teoría del neoinstitucionalismo tendría que ser considerada para realizar una propuesta que resuelva la problemática. En el tema del que no paga, encontramos a quienes no forman parte de ese padrón de contribuyentes, que son los llamados informales, pese a que está dispuesto en las leyes locales (por ejemplo, en el Código Fiscal Municipal para el Estado de Hidalgo, la obligatoriedad de la licencia de funcionamiento previo registro en el RFC), la obligatoriedad de registro, esta parte es operada a discreción por aspectos políticos o de otra índole. Resultando no sólo en baja recaudación sino en corrupción, pues el Municipio no sólo deja de percibir ingresos por la falta de pago de ese derecho, sino que se darán actos de corrupción para evitar contribuir.

Cuando a nivel personal los ingresos no son suficientes, nos endeudamos o bien vendemos algunas cosas, en el caso del gobierno, esta salida ha dejado serias consecuencias a las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno, tanto que en el caso del gobierno federal no lo contempla como una opción en el Plan Nacional de

³ El gobierno de Colombia promulgó una Ley denominada Ley de Solidaridad Sostenible que los expertos etiquetaron como una reforma tributaria, a lo cual el pueblo protestó en plena pandemia por COVID.

Desarrollo 2019 2024; en cuanto a vender bienes propiedad de la nación, el caso más sonado por décadas ha sido el petróleo, si bien en algún tiempo la dependencia de la venta de dicho bien fue significativa, hoy ha disminuido, debido tanto a los precios internacionales como a la producción, cuyo causa encuentra su origen en el desarrollo sustentable, por lo que aun incrementando la producción, la tendencia será la misma, el cambio climático hace pensar al mundo en sustituir en primera instancia el uso de energías derivadas de combustibles no renovables.

En tal contexto se encuentra el tema de la recaudación, como un problema público que debe ser atendido desde la evaluación de la eficiencia recaudatoria.

Capítulo 1 Federalismo: marco teórico.

Para analizar la relación que existe entre las transferencias federales y la capacidad fiscal de los municipios, y determinar el grado de suficiencia de tal capacidad respecto de los ingresos que le corresponde aportar a su gasto público, es necesario iniciar explicando qué es la federación y de dónde surge el federalismo fiscal a partir del cual la federación se obliga a transferir periódicamente para el gasto público local y subnacional, parte de los recursos que recauda en cada uno de los Estados de la República (a los gobiernos estatales y municipales para el caso de México); en tal contexto resulta oportuno explicar de forma previa qué es el federalismo, tanto como forma de gobierno, como en el contexto fiscal, así como precisar qué relación tiene con la descentralización, dado que es frecuente encontrar estudios empíricos que a partir del análisis de la administración pública en cualquier Estado, plantean ambos temas cuando de transferencias federales se trata.

En tal orden de ideas, en este capítulo se iniciará con una breve revisión del tema federalismo, que incluye cómo surge y su relación con las formas de Estado y las formas de Gobierno, para posteriormente explicar desde la perspectiva teórica, cómo se relacionan ambos, Estado y Gobierno, con las formas de ejercitar el poder público, lo que teóricamente se conoce como centralización o descentralización (en la Administración Pública), y la relación de estos con el federalismo fiscal.

1.1 Federalismo como forma de Estado

El federalismo en su acepción como sustantivo se refiere a una forma de Estado, la forma de Estado Federal que se integra por gobiernos subnacionales soberanos, que a partir de un pacto ceden una parte de su soberanía para crear un ente superior que los representa al exterior; esta forma de Estado es opuesta a los preceptos que enarbola la forma de Estado Centralista, en el que no hay gobiernos subnacionales; en los

párrafos siguientes se explican sus diferencias y su relación con la centralización, ésta última como uno de los dos modelos antagónicos de organización institucional estatal (Trujillo, 2008) para ambas formas de Estado, el otro (su opuesto): la descentralización, también se explica más adelante.

1.1.1 El Estado Federal y el Federalismo

La palabra federalismo tiene su origen en el adjetivo: federal, al que se alude como forma de Estado, la palabra deriva del vocablo latín *foedus*, que significa acuerdo, pacto, y su concepción emerge del contexto de la ciencia Política como la unión de Estados subnacionales que pactan entre sí para formar una cosoberanía, conservando a su vez su soberanía individual. Resulta de particular importancia subrayar que los Estados subnacionales que adoptan la forma de Estado Federal se integran a su vez por gobiernos locales, llamados municipios; esta unión o pacto federal de Estados que conservan su soberanía, conforman lo que se conoce como federación y así es como algunos teóricos lo definen:

“El federalismo es una forma de Estado que tiene su origen en un pacto de unión que se celebra entre Estados que antes eran libres y soberanos y que con motivo de dicho acuerdo, llamado Pacto Federal, crean un organismo con facultades sobre todos ellos, reservándose solamente algunas atribuciones que ejercen únicamente en su circunscripción territorial” (Gallardo, 2017, pág. 62).

En oposición al Estado Federal se encuentra en la Doctrina el Centralismo o Estado Unitario, mismo que se considera oportuno explicar, a efecto de evitar confusión en el lector con la Centralización, dado que más adelante se analiza qué es la descentralización en el contexto federal; el Centralismo pues, a decir de Burgoa (2007), se diferencia del Estado Federal en que, en él no hay autonomía en sus provincias o departamentos (nombre que reciben las circunscripciones territoriales en que se divide política y administrativamente), lo que existe, es una mera descentralización funcional; y para efectos de identificar las diferencias entre ambos conceptos conviene remitirse a

Kelsen citado en Burgoa (2007) quien plantea que el Estado Centralista difiere del Federalista en “el grado de descentralización [dado que] el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización” (Burgoa, 2007, pág. 406), es importante precisar que por Estado unitario el autor se refiere al Estado Centralista; de lo anterior se concluye que en ambas formas de Estado, tanto la Federal como la Centralista existe la descentralización, sin embargo, en el Estado Unitario o Central la descentralización es funcional (función administrativa y jurisdiccional), y aunque en el Estado Federal es más acentuada, en aquél (el Unitario), no llega al grado de autonomía, sobre todo en las funciones estatales, como en el Federal; es así que es necesario analizar qué es la descentralización y qué la centralización, dado que aquélla presupone al igual que ésta última la existencia de lo central.

Kelsen entre otros autores han aportado sus posturas a la teoría respecto de los orígenes y evolución del Federalismo o el Estado Federal, sobresalen entre ellos Charles Louis de Secondat, señor de la Bréde y barón de Montesquieu, además de Tocqueville; el primero (Montesquieu), de origen francés, de la época de la Ilustración, propuso la teoría de la separación de poderes tanto para el Estado Federal como para los diferentes niveles de gobierno que lo integran; Montesquieu por su parte aporta al desarrollo del federalismo la propuesta de una República Federativa que sustituya el despotismo en el gobierno francés, misma que visualizaba como un conjunto de Repúblicas, las cuales conservarían su personalidad, aunque estarían formando un Estado más grande (Instituto de Investigación Legislativa del Senado, 1998)

Otro referente en el tema de la evolución del Federalismo es Tocqueville, ya que es frecuentemente citado también en diversos estudios relativos al federalismo (Gallardo, 2017) (Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República, 1998, pág. 11) (IILSEN), por sus aportaciones; su nombre en realidad es Alexis Henri Charles de Clérel, vizconde de Tocqueville, también Francés, referido comúnmente

como Alexis de Tocqueville, recibe la influencia de Montesquieu, y plantea que el federalismo es la unión de Estados soberanos, y de hecho propone, siendo diputado en Francia, la descentralización del gobierno federalista, este autor estudia el modelo de democracia de los Estados Unidos de América, y en su obra “La Democracia en América” refiere que aquél es, para su tiempo, de los más avanzados (Gallardo, 2017), además, concluye que “el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y libertad humana” (IILSEN, 1998, pág. 11) (IILSEN); Tocqueville afirma que el Estado Federal Estadounidense que nace de la unión de las Trece Colonias, tiene propósitos de tipo comercial, de estabilidad económica, fiscales, seguridad común, y concluye que las atribuciones de los Estados son distintas de las de la Federación (Instituto de Investigación Legislativa del Senado, 1998).

Antes de Tocqueville, pero después de Montesquieu, y abonando al desarrollo u origen del federalismo, se encuentra la obra clásica: *The Federalist* de Hamilton, Madison y Jay, la cual es un indiscutible referente del tema, al ilustrar el federalismo norteamericano en sus orígenes; esta obra es considerada emblemática del federalismo debido a que es una compilación de artículos periodísticos que datan de más de dos siglos en donde los autores estadounidenses Alexander Hamilton, James Madison y John Jay en 1788, defendieron la ratificación de la Constitución Federal para Estados Unidos, definiendo al federalismo como “la unidad en la diversidad, caracterizado por la interrelación e interdependencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los Estados miembros” (Instituto de Investigación Legislativa del Senado, 1998, pág. 11), algunos otros autores abonan a lo anterior, entre ellos Barry Weingast (1992) citado en Instituto de Investigación Legislativa del Senado (1998, pág. 11) quien concluye que el federalismo adoptado en los últimos 300 años por los países desarrollados como Inglaterra, Países Bajos y el propio Estados Unidos de América,

está orientado al mercado, tema que se describe en un apartado posterior para ilustrar cómo el aspecto mercado cobra relevancia dado que presenta fallos y es el Estado quien independientemente de su forma debe intervenir para resolver tales fallos.

En resumen el federalismo es una indiscutible forma de Estado, que surge en el siglo XVIII en los Estados Unidos de América, como un Pacto denominado Federal, entre Estados autónomos pero territorialmente unidos, y por cuya integración ceden parte de esa autonomía en aras de la defensa y seguridad común, intereses económicos y comerciales, incluido un pacto fiscal, que considera qué atribuciones fiscales podrá ejercer cada uno de los integrantes de la federación, y cuáles serán exclusivas del gobierno federal.

Ahora bien, dado que el presente proyecto tiene como objetivo analizar la capacidad de recaudación de los gobiernos locales y la influencia que en ésta tienen las transferencias federales, es importante además de lo que ya se ha revisado desde la perspectiva teórica, analizar y determinar cómo se distribuyen las competencias fiscales en tal pacto federal, para ello se debe tener en cuenta los niveles de gobierno, para tal efecto es menester, además de conocer cómo se estructura políticamente un país (formas de Estado que ya se han revisado párrafos anteriores), analizar cómo se ejerce el poder hacia su interior, y cómo se organiza ese poder en cada uno de los niveles de gobierno, en virtud de que cada uno de ellos deberá recaudar ingresos y ejercer cierto gasto; bajo tal justificación, se revisarán las diversas formas de Gobierno a las que alude la doctrina y que a su vez clasifica como formas puras y formas impuras, con el propósito de que en el siguiente capítulo se esté en la posibilidad de identificar, primero, qué forma de Gobierno se adopta en México, y segundo, cómo ésta influye en la distribución de la recaudación fiscal.

1.1.2 Las formas de Gobierno.

La forma de gobierno, se refiere a cómo se va a ejercer el poder frente a los gobernados, esto es el poder público, cualquiera que sea la forma de Estado; para mejor contextualizar conviene remitirse a Aristóteles con su teoría de las formas puras e impuras de gobierno; el autor Jorge Fernández Ruíz (Fernández, 2008), hace una extensa explicación respecto de estas formas de gobierno, así dicho autor refiere que para Aristóteles la forma de gobierno es el modo de cómo se ejerce el poder en un Estado y en quién se deposita para su ejercicio, según su teoría hay formas puras y formas impuras de Gobierno, las primeras: la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia, derivan en las formas impuras: Tiranía, Oligarquía y Demagogia respectivamente; además de Platón, Aristóteles argumentaba que lo anterior ocurre dado que las formas puras de gobierno se corrompen con el tiempo, convirtiéndose en impuras, pese a ello, según su teoría, de las formas impuras “resurgen” a su vez las formas puras, cuando los gobernados llegan al hartazgo ante determinada forma impura de ejercer el poder; esto es, de la Aristocracia forma de gobierno cuyo poder está en manos de los “mejores”, “desinteresados” y “virtuosos” o en “manos de pocos”, y donde esos “pocos” eran los “ricos” o “clase pudiente”, deriva en que esta clase se haría más rica o pensaría en “tener” más dinero y menos en la virtud, y que con el cambio de una generación a otra, se corrompería y se convertiría en Oligarquía (una forma impura), la cual define como el gobierno de “unos pocos”, es decir, una clase social privilegiada, que hacen a un lado la virtud o la experiencia; ahora bien, la Oligarquía dice Aristóteles, puede ser derrotada y derivar (resurgir de ello) la Democracia, esto es el gobierno de las mayorías o gobierno de “muchos”, gobierno del pueblo que, a su vez puede degenerar en Demagogia o incluso en Tiranía, por ese deseo insaciable de poder que el gobernante pudiera “sentir”, la Tiranía de acuerdo a Aristóteles puede derivar también a partir de otra forma de gobierno, aquella que encabeza un solo hombre: la Monarquía.

En relación con la demagogia, Aristóteles planteaba que el demagogo era un adulator del pueblo, él consideraba incluso que la demagogia era una modalidad de la democracia, y la diferencia entre ellas es que en una democracia demagoga el gobierno recae en las decisiones de las masas y no en lo que establece la ley, de hecho tanto en demagogia como en tiranía, se da el desprecio de leyes y humillación de los “mejores” (Pazé, 2016); en tal orden de ideas, es posible incluso, agregar que las formas de gobierno pueden darse simultáneas desde luego en rasgos o características.

Teóricamente existe otra forma de gobierno que no se plantea como tal en las que numera Aristóteles, esta es la República, pese a que sobre el tema, el filósofo griego que le precede (Platón) había publicado una obra con tal título, en cuyo texto la acepción de República no se concibe desde el contexto del poder en sentido estricto, sino más bien, se trata de una obra cuyo desarrollo refleja el pensamiento filosófico de su autor, en el que de entre otros muchos temas sobresale el de la justicia en un Estado ideal y que incluye en ello clases sociales con sus respectivos y precisos roles.

La República como forma de Estado y de gobierno, se concibió primero en Roma (el periodo histórico político posterior a la Monarquía en el siglo V a.C., -la obra de Platón data del año 370 a.C.-); después de los Romanos (aproximadamente mil años después) surge también en Italia el estudio a través de otra obra de la forma de gobierno República, con Nicolás Maquiavelo quien en su obra El Príncipe (en 1513) añora una República (recientemente derrocada) cuya referencia inmediata anterior habría sido la de antaño en Roma (aquella que surge como forma de gobierno en el siglo V a.C.); esta forma de Gobierno se plantea dado el contexto de gobiernos absolutistas-tiranos que en el periodo Renacentista se daba en Italia, Maquiavelo en su obra describe (y ello es una semejanza con Platón) las características de un gobernante ideal (recordemos que la teoría de Platón planteaba un Estado ideal), lo anterior como una forma de Estado e incluso de gobierno (Soriano, 2009). De ahí que, en la República Romana a diferencia

de la Monarquía (República como forma de gobierno que antecedió al Imperio en Roma), el jefe del Estado no es nombrado por sucesión hereditaria pues surge la figura del Cónsul, cargo que sustituye al Rey, como un remoto indicio de democracia.

Es así que, a partir de la edad contemporánea surgen diversos tipos de República como forma de gobierno, en realidad son una combinación con algunas de las formas de gobierno a las que alude Aristóteles, sobre todo la de Democracia; la diferencia entre ellas radicará en quién elige a quien ejerce el poder, en la República Democrática, la más común, el pueblo es quien elige a sus representantes en su calidad de soberano (la soberanía otro tema que se desarrolla en la doctrina con posterioridad a las formas de Estado y Gobierno), es decir, el pueblo ostenta la soberanía, que en la antigüedad la ostentaba el Monarca, en tal caso se consideró de origen divino inclusive hasta la concepción de Bodin, autor de gran transcendencia en este tópico de la Soberanía, pues desde la antigüedad y hasta el siglo XVI en que Bodin hace su respectivo aporte al tema, la soberanía residía en el Rey o soberano, de ahí el nombre, sin embargo, a Bodin o Bodino se le atribuye el concepto moderno de soberanía, como lo refiere Marshall (2010):

La opinión mayoritaria sostiene que la soberanía es un concepto moderno. En sus estrictos términos la acuñación del concepto de soberanía es atribuida indubitablemente a Jean Bodin, quien formuló la noción de soberanía de la forma en que actualmente conserva vigencia” (Marshall, 2010, pág. 248).

Posteriormente, hacia la Revolución Francesa en el siglo XVIII (dos siglos después de las ideas de Bodin), con el surgimiento del Estado Nacional⁴, se cambia

⁴ El Estado Nacional es este término que se utiliza en Europa a partir del siglo XIII para delimitar los territorios de lo que hoy son los países, y que éstos sean respetados entre sí, se trata de un orden geográfico que disuelve las comunidades primitivas, los imperios, a partir de la aparición de nuevas formas de dominación política, que inclusive asumen un monopolio de la violencia legítima decía Max Weber; para ello cuenta con tres elementos a saber: población, territorio y forma de Gobierno: la forma de gobierno, se refiere al poder político; pueblo, lo que se conoce como nación, no hay Estado sin población; el Estado está delimitado en un territorio reconocido en el que ejerce su soberanía; y que además se legitima en sus propias leyes que

dicha teoría y ahora se plantea que la Soberanía reside en el pueblo y ésta es manifestada a partir de la Democracia, misma enarbola los ideales de la Revolución Francesa:

La Revolución Francesa implementó de manera abierta las ideas de Rousseau sobre el fundamento del poder del Estado. Casi todos los revolucionarios con influencia eran sus asiduos lectores. La primera propuesta consistía en la siguiente afirmación fundamental, que marcó la constitución de 1791: el poder del Estado ya no estaría en manos del monarca por una decisión divina, sino por una decisión del pueblo. Durante la profundización de la revolución, la propuesta mutó a la siguiente: por una decisión del pueblo, el poder del Estado ya no estará en manos del monarca. La idea de la soberanía popular se consolidó, entonces, en los hechos. [...] La fórmula filosófica para respaldar estas ideas estaba en el recurso al contrato social de Rousseau. [...] Sieyès alineó las ideas de Rousseau en un modelo que las compatibilizara con la vieja idea de soberanía. Para ello acuñó el concepto de nación, para identificar a la comunidad política en la que reside la soberanía (Marshall, 2010, pág. 254-255).

Es así que los representantes del pueblo son quienes ejercitan el poder, dado lo cual, la República como forma de Estado se encuentra ligada a la forma de gobierno denominada Democracia, ésta como forma de gobierno que evolucionó desde Aristóteles, quien por cierto consideraba que era una de las peores formas de gobierno, puesto que se corría el riesgo de que quienes eligieran al titular de este gobierno fueran personas sin virtud, entendida ésta como el conocimiento.

Es evidente que en la antigüedad la forma de gobierno República no era del todo democrática, porque como ya se mencionó sólo una clase social elegía en un inicio a quienes detentaban el poder (por ejemplo, los Plebeyos en la Roma Republicana siglo VI a.C. elegían a los Magistrados, figura pública que sustituyó al Rey), por consiguiente a partir de la Revolución Francesa (en el siglo XVIII) el concepto de República se asocia a los gobiernos democráticos, hasta llegar a lo que es hoy, esto es, que encuentra su sustento en el imperio de la ley y además, que el poder se divide para su ejercicio en

dan lugar al estado de derecho, y que al interior establece una organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

ejecutivo, legislativo y judicial, con base en la propia teoría que Montesquieu propuso en el mismo siglo que el movimiento revolucionario francés.

A partir de lo que se ha revisado hasta ahora, es posible afirmar que determinadas formas de gobierno se asocian con ciertas formas de Estado, en el caso del Estado Federal, la forma de gobierno a la que se asocia es la República, República Democrática, sin que lo anterior sea una regla, pues también existen Repúblicas cuya clasificación depende de quién ostenta el poder ejecutivo, en cuyo caso surgen Repúblicas Presidencialistas, Semi presidencialistas, Parlamentarias; también las hay Unitarias que es lo opuesto a las Federativas o de Estado Federal, e inclusive en oposición a las democráticas las hay autoritarias; en suma para el caso de la República Democrática, quien gobierna o tiene la autoridad para, es el pueblo a través de representantes elegidos por mayoría, donde impera la ley, y cuyo poder para su ejercicio, de acuerdo a la teoría de pesos y contrapesos de Montesquieu explicada anteriormente, se divide en tres: ejecutivo, legislativo y judicial.

Hasta aquí se ha realizado un repaso doctrinal de las formas de Estado y formas de Gobierno, con énfasis en el Estado Federal y la forma de gobierno de una República Democrática, revisando de forma somera el origen teórico de Soberanía y Estado Nacional; si bien, pareciera que ello es suficiente para entrar al tema de federalismo fiscal, hace falta agregar un par de temas que se relacionan con el mismo, esto es, más allá de la teoría de pesos y contrapesos, o división de poderes, la forma en que, con independencia del tipo de Estado, se ejercita uno de esos poderes, el denominado Poder Ejecutivo y que por la naturaleza del tema que nos ocupa es importante traer a colación desde la perspectiva del tema de Estado; en ese sentido, hay dos formas de ejercer tal poder Ejecutivo o desempeñar lo que se conoce como Administración Pública: la forma Centralizada y la forma Descentralizada, temas que se desarrollan en el siguiente acápite.

1.1.2.1 Centralización y Descentralización.

La Centralización y Descentralización como ya se mencionó, se asocian a la forma en que se ejerce la administración pública cuando de diferentes niveles de gobierno se trata, por lo general en un Estado Federal, aunque también se da en el Estado del tipo Unitario, por ello al lado del tema del federalismo fiscal invariablemente se encuentra en la mayoría de los estudios empíricos el tema de la descentralización, sobre todo en el contexto fiscal, y aunque aún no se tratará el tema recaudatorio es necesario subrayar lo anterior a efecto de explicar la relación *per se* entre la centralización y la descentralización y cómo el origen de ésta última, se ubica en la centralización como forma de administrar el poder público, no obstante que hay autores que lo conciben como una característica del Estado Federal, y así lo plantea Mouskheli citado en Ruíz Massieu (1986), quien define e incluye en tal definición del Estado Federal a la descentralización, al establecer que:

Es aquél que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; [...], asimismo, vincula federalismo y descentralización, señalando que aquél es forma superior de ésta y [que inclusive] a través de las diferentes modalidades de la descentralización, un sistema unitario puede acabar por convertirse en federal (Ruíz Massieu, 1986, pág. 209).

El autor añade a lo anterior que la descentralización es una especie de proceso que busca que las decisiones de los órganos nacionales de un país se trasladen a los gobiernos u órganos del interior, el autor también plantea que dos vías descentralizadoras, la federativa y la convencional, la primera consiste en modificar las competencias para los diferentes niveles de gobierno a partir de hacer modificación a la Constitución General, otra son los convenios de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos subnacionales, en ellos sólo se distribuye la competencia administrativa, no la constitucional (Ruiz Massieu, 1986); hay quien incluso se refiere a la descentralización como un “proceso de reversión de la federalización” (Mena, 1998, pág.

46), opinión con la que coincide (Díaz, 2002), citado en Altamirano (2023, pág. 18) quien concluye que: “el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional” (Díaz, 2002, pág. 392), pues sin importar la materia de que se trate en la descentralización, si bien en el presente documento el tema está relacionado con la descentralización fiscal, como se verá en el capítulo siguiente, pretender que los gobiernos locales recauden más cuando con base en el federalismo se ha pactado quién recauda qué, en una primera apreciación parece algo contradictorio con los principios del federalismo, la descentralización bien podría verse como un mecanismo que va en contra del espíritu original del federalismo por lo menos en lo que se refiere a la administración pública federal.

A todo esto la pregunta es de dónde surge la necesidad que ya es considerada tendencia, de la descentralización de la administración pública, y dado que el término deriva como es de suponerse del de centralización, la otra pregunta sería, de dónde surgió la centralización; hasta aquí se han analizado los orígenes teóricos del Estado Federal, de Soberanía, del Federalismo, no así de la centralización y de la descentralización, si bien hay autores que establecen la relación teórica como Mouskheli referido por Ruiz-Massieu (1986) como un jurista destacado que analiza los diferentes aportes teóricos hasta su tiempo respecto del federalismo y su relación con la descentralización, inclusive Mena (1998) refiere que hay dos vías para la descentralización, la legislativa y la convencional, la primera establece competencias para cada nivel de gobierno desde la Constitución General, la convencional por su parte redistribuye sólo la competencia administrativa, con independencia de las dos vías, el autor explica que existen ciertas fórmulas de descentralización de la administración pública federal, entre ellas la redistribución del ingreso fiscal a partir de los impuestos

federales, a cambio de no imponer cargas fiscales tanto gobiernos subnacionales como locales con propósito de evitar la múltiple tributación, desconcentración territorial mediante la creación de delegaciones u órganos administrativos desconcentrados en el interior del país, transferir competencias del orden federal a gobiernos subnacionales y locales con los respectivos recursos, transferir recursos a los estados para determinadas obras o servicios, reformas descentralizadoras a la Constitución General, entre otras; sin embargo, el origen de la centralización y su vínculo con el federalismo, pocos autores lo explican, Ruiz-Massieu (1986) plantea una crisis de la teoría constitucional a partir de la cual se clasificaba a los sistemas en federales y centrales, si bien en Estados Unidos de América surge el Estado Federal o Federalismo en el siglo XVIII, para el siglo XX, en específico a decir del autor con las constituciones española de 1978 y la Italiana de 1947, ambas democráticas, se establece el antecedente de la regionalización constitucional que “atempera los rigores concentradores del centralismo y pone en entredicho los alcances de muchos de los federalismos” (Ruiz-Massieu, 1986, pág. 207), para lo cual se apoya en el contrato social de Rousseau al citar como argumento de éste que la administración es más complicada entre mayor es la distancia, el autor continua explicando que en el siglo XIX “la centralización y el federalismo fue en mucho un esquema de vinculación de partes en proceso de disgregación, la falta de integración nacional, las dificultades de comunicación, los localismos [entre otros] militaban para que algunos gobernantes pugnarán por fórmulas descongestionadoras” (Ruiz-Massieu, 1986, pág. 207-208); y es que a decir de dicho autor el aspecto principal para que el federalismo cayera en crisis era la distribución de competencias tanto en México como en Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Centroamérica, la URSS, Checoslovaquia, Yugoslavia y la India (Ruiz-Massieu, 1986, pág. 208); cabe señalar que las opiniones del autor integran su ponencia en un seminario comparativo sobre los procesos de descentralización entre España y México organizado por el

Instituto Nacional de Administración Pública en México en 1985, cuya justificación permite comprender cómo es que surge la descentralización, ahí se argumenta que la centralización ayudó en su momento en diversos aspectos y sectores que, de alguna u otra manera contribuyeron a la unidad nacional de los estados modernos, y la conformación de la organización burocrática, sin embargo, ya era inoperante, por las consecuencias perjudiciales a la economía y la política, inclusive se refiere que los desequilibrios que entonces se identificaban entre el campo y la ciudad eran producto de la propia centralización, además de la lejanía entre el ciudadano y el gobernante, todo ello con incidencia en el desarrollo, así que para evitar o remediar lo anterior, algunos países, alude la presentación del documento que publica las ponencias, pusieron en marcha programas de descentralización; en el caso de México el capítulo siguiente describe qué fue y cómo se inició el proceso de descentralización.

Por otra parte, hay autores que inclusive plantean que el propósito del federalismo (El Estado Federal) es la descentralización, Kelsen, por ejemplo, citado en Gallardo (2017), sugiere que el federalismo es una forma de descentralización, sutil, pero descentralización del Estado Unitario; de entre otros autores Mena (1998), explica más a detalle en qué consiste la descentralización, al establecer que es:

Un proceso [en sentido amplio] encaminado a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital del país hacia órganos que se hallan en el interior de éste [...] y en sentido estricto, consiste en la transferencia en la administración pública local de facultades y con ellas de programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspa. El órgano que recibe las facultades (estado, municipio) posee su propia personalidad y patrimonio, así como autonomía política [,] se halla bajo el control jerárquico del transmisor (Mena, 1998, pág. 45, 47).

En las tres últimas líneas del párrafo anterior se encuentra la razón por la que es necesario explicar no sólo qué es la descentralización, sino de forma particular qué es la descentralización fiscal, para posteriormente analizar la relación de ésta con uno de los temas centrales del presente proyecto: el federalismo fiscal.

Para tal efecto es importante no perder de vista que, si bien en el Estado Federal los Estados parte gozan de autonomía, lo cual se traduce como que ninguno de ellos está por encima del otro, y que dicha autonomía tiene su sustento en su propia soberanía; para que aquél surja (el Estado Federal), como ya se dijo en párrafos anteriores deben (estos Estados parte), suscribir un pacto -el pacto federal-, que se materializa en una ley suprema denominada Constitución Política, a la cual los Estados (parte) se subordinan, cediendo para ello parte de su soberanía, en el entendido de que cada Estado integrante sigue siendo autónomo como ya se dijo, y soberano; en tal contexto el ejercicio del poder ejecutivo (que se conoce como Administración Pública), deberá también distribuirse, y para ello se decidirá quién realiza cada una de las atribuciones que estén establecidas en el pacto federal, en tal tenor la Administración Pública podrá ser centralizada o descentralizada, y es aquí donde surge el tema de la descentralización, que como ya se hizo notar se refiere a quién ejerce el poder público: el nuevo ente o cada uno de los Estados que lo integran; así, si se ejerce por parte del Estado Federal (nuevo ente) se estará ante la centralización y si, éste distribuye algunas de esas funciones a los integrantes de la Federación, se estará ante la descentralización.

Es importante subrayar que las funciones (poder público) a distribuir podrán ser en diversas materias, es decir, la descentralización podrá aplicarse para diferentes áreas, aunque siempre deberá llevar aparejados dos aspectos: la delegación de la atribución con total autonomía para su ejecución y los recursos que para ello se requieran, sólo bajo este esquema se configurará la descentralización fiscal.

De lo anterior se desprende que contrario a lo que se pudiera inferir la Centralización como forma de organización de la Administración Pública no es exclusiva de la forma de Estado Centralista o Unitario, así como la Descentralización no lo es para la forma de Estado Federal, de hecho, en esta forma de Estado las funciones de la

administración pública no son del todo descentralizadas dado que hay funciones que ejerce el gobierno federal de forma exclusiva y habrá otras que son facultad de los gobiernos subnacionales, asimismo, habrá funciones que en la forma de Estado Central se “ceden” a los niveles subnacionales⁵; esto es en ambas formas de Estado (Federal y Unitario o Centralista) puede darse una yuxtaposición de las dos formas de organización o ejercicio de la administración pública o ejercicio del poder público: la centralizada y la descentralizada, la diferencia es la proporción en que se dan ambas.

Como se puede apreciar la Centralización no es sinónimo de Centralismo, éste como forma de Estado, se refiere a la institución pública con personalidad jurídica en la que hay un solo nivel de gobierno en un Estado; la centralización por su parte y en el contexto de la forma de Gobierno, se refiere al ejercicio del poder, en este caso del ejecutivo o incluso, en el aspecto político, siendo una de los dos tipos o estilos de organización institucional de la administración pública (la otra, es la descentralización), en el que el poder es ejercido por el nivel jerárquico más alto en la estructura del Estado o por el único que exista, esto en dependencia del tipo de forma de Estado de que se trate; en cambio la descentralización, también como forma de ejercer el poder hacia los gobernados, se configura a partir de la centralización, y como bien lo explica Uvalle (1995) se da eliminando jerarquías, no obstante, según el autor, en los casos en que éstas no son eliminadas y sólo se transfieren funciones pero sin autonomía (es decir, sin recursos), en realidad se estará ante la sola delegación de facultades, contexto donde se configura la desconcentración administrativa, en la que permanecen los imperativos de una autoridad central.

La desconcentración administrativa es un concepto que también es conveniente explicar, dado que otra confusión muy frecuente se da entre la descentralización

⁵ Que para el caso de México se trata de las Entidades Federativas

administrativa y la desconcentración administrativa, que aunque ya se ha explicado desde la perspectiva de Uvalle (1995), a decir de Jorge Fernández Ruiz, (Fernández, 2008) la concentración se diferencia de la centralización administrativa en que, en aquella los órganos carecen de personalidad jurídica propia, al *órgano* desconcentrado se le faculta para la toma de decisiones, por un *organismo* superior, tiene presupuesto propio pero siempre dependerá jerárquicamente de un ente centralizado, y en ese sentido es que algunos autores refieren que se trata de una variante de la Centralización (Villegas Besabilbaso, Silva Cimma, Marcell Walline), todos ellos citados en Fernández (2008, pág. 434) coinciden en que la desconcentración es un tipo o modalidad o variante de la centralización o inclusive la llaman pseudo-descentralización; es así que. por su parte el *organismo* descentralizado además de contar con personalidad jurídica propia (pues se trata de una persona jurídica de derecho público) con todas sus implicaciones relativas a esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, goza además de cierta autonomía orgánica respecto del ente superior (Fernández, 2008, págs. 282-486).

Con antelación se había mencionado que la descentralización puede ser en diferentes materias sin precisar en cuáles, para referirlas y dado que como ya se explicó reiteradamente la descentralización deriva de la centralización, de inicio es posible contemplar aquella en las mismas materias que la centralización y ésta en opinión de Don Jorge Fernández Ruiz (Fernández, 2008) considerado un experto en el tema de la Administración Pública, puede ser política o administrativa: “[la centralización es] una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público” (Fernández, 2008, pág. 282); es decir, en la centralización administrativa el ejercicio de poder de decisión, coacción e inclusive designación, materia de la administración pública (poder

ejecutivo) se realiza desde el nivel central, con todo y que, a cada nivel de gobierno correspondan, en el ámbito económico o del federalismo fiscal determinadas funciones según Musgrave⁶, tema en el que se profundizará en el siguiente capítulo.

Mención aparte merece los tipos de descentralización en estricto sentido, y aquí conviene incorporar a la revisión teórica a otro autor contemporáneo en materia de Derecho Administrativo y Administración Pública además del multicitado Don Jorge Fernández Ruíz, Don Gabino Fraga, quien coincide con el primero en clasificar a la descentralización por: región, por servicio y por colaboración (Fernández, 2008, pág. 486); la primera se refiere al establecimiento de una instancia física en una circunscripción territorial de un ente gubernamental central, la segunda involucra ceder competencias o funciones relacionadas con el otorgamiento de servicios a un ente gubernamental inferior, y la descentralización por colaboración implica la habilitación que un ente central otorga a un particular para que realice tal función (un ejemplo de ello son los Notarios Públicos, quienes son considerados en México Servidores Públicos por colaboración).

En efecto existen diferentes tipos de descentralización, si bien cada autor expone su propia clasificación⁷ la cual suele ser extensa, en general se coincide en la descentralización política, en la que Fernández Ruíz coloca a los Municipios (Fernández, 2008), la económica (a la que Fernández Ruiz denomina por colaboración y donde se ubican por ejemplo las concesiones a particulares para otorgar algún servicio

⁶ Richard Musgrave Economista Norteamericano, desempeñado como funcionario público en EUA, con su obra Teoría de la Hacienda Pública de 1969 hace importantes contribuciones a dicha teoría, la más importante, en el contexto a su vez de la Teoría Keynesiana, es la premisa de que la administración gubernamental en lo que atañe al contexto económico, debe ser dividido en tres áreas, cada cual corresponde a cada uno de los niveles de un gobierno cuya forma de Estado sea la Federal: la estabilidad de indicadores macroeconómicos (inflación y desempleo), la redistribución equitativa de la renta y la asignación eficiente de recursos.

⁷

público como el transporte) y la administrativa (que es la general a la que se refiere el mismo autor y de donde desprende su propia clasificación).

En cuanto a las aportaciones de los diferentes autores respecto de la clasificación de la descentralización, se encuentran: Trujillo (2008) refiere la tipología de Cohen y Peterson (2002) quien clasifica a la descentralización en espacial, hacia el mercado, política y administrativa. Esta misma autora refiere a Rufián y Palma (1991) quienes plantean la descentralización administrativa “como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas” (pág. 457). Por su parte Finot (2005) señala dos tipos de descentralización política y operativa, aunque en el caso de la operativa más bien se refiere al concepto de delegación citando para ello también a Rufián y Palma (1989), en el contexto de la teoría del Principal-Agente, lo cual no se considera que sea descentralización puesto que en dicha teoría el planteamiento central es de subordinación lo cual va en contra de la autonomía que es la característica de los gobiernos subnacionales en la federación. Ziiccardi (2003), plantea dos tipos de descentralización: la económica y la administrativa, en cuanto a la primera se refiere a otro concepto que convendría explicar ampliamente: la desconcentración, con lo cual difiere, dado que si bien la descentralización y la desconcentración están asociados al ejercicio centralizado de la administración pública, éste último se refiere a delegar funciones a un ente que carece de personalidad jurídica y autonomía, que es lo que caracteriza a la descentralización. Otro autor: Rondinelli citado en Pineda (1994) distingue cuatro tipos de descentralización: desconcentración, devolución, delegación y privatización.

Con todo lo anterior la descentralización desde la perspectiva del derecho administrativo, establece que dentro de la organización de la administración pública se

crea un ente por ministerio de ley, con personalidad jurídica propia y entre otras características, cuenta con presupuesto propio para la toma de decisiones; el nuevo ente creado tendrá autonomía para esas decisiones, aunque siempre tutelado por el ente central que lo crea y con quien hay cierto grado de subordinación, situación que en sentido estricto no aplicaría a los gobiernos subnacionales o locales, puesto que desde el contexto del Estado Federal, ya han sido creados desde una Constitución General, en cuyo caso se estaría ante la autonomía y soberanía.

Ahora bien, en el contexto económico conviene traer a colación lo que Rufián y Palma (1991) citados en Trujillo, 2008, pág. 454) han abonado acerca de la centralización, y como ya se mencionó anteriormente, estos autores afirman que en la centralización el gobierno central es quien toma todo tipo de decisiones que devienen del ejercicio del poder público, lo cual a decir de los autores no es una regla, pues habrá Estados Federales que tengan competencias centralizadas y viceversa.

En suma, desde el contexto de la administración pública, en materia de centralización, existe una estructura jerárquica por lo menos de facto aun estando formalizada en algún instrumento jurídico, que implica subordinación de los niveles inferiores de gobierno (subnacional y local) hacia el nivel superior (el central), muy similar a la jerarquía de autoridad que Weber definió en su modelo burocrático, la cual se da de forma vertical descendente, y no en el enfoque político sino más bien administrativo (y que Weber definió en su modelo como uno de los fundamentos o características de la burocracia: la jerarquía de autoridad, entendida aquella -la burocracia- como una de las formas en que se organiza la administración pública con propósitos de eficientar recursos, esto es el poder público, el que ejerce el poder ejecutivo) (Rosas, Trevera y Rosas, 2009)⁸; lo cual está en perfecta concordancia con

⁸ La teoría de Weber se inserta aquí como una vertiente a partir de la cual, quien esto escribe considera se podría analizar en trabajos futuros a la centralización y su relación con la

los fines de la descentralización según Boisier (1990) citado en Trujillo (2008, pág. 456), esto es: "...mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos"; como se puede apreciar este autor plantea en su teoría de la burocracia (para algunas de sus características) el tema de la organización del poder público aunque lo circunscribe al interior de cada nivel de gobierno o de cualquier ente gubernamental sin importar la forma de Estado de donde deviene o el nivel de que se trate, el cual bien podríamos asemejar a la centralización y la descentralización.

Recapitulando lo que se ha analizado hasta aquí, ambas formas de organización de la administración pública: centralización y descentralización, referencian directa e indirectamente a la preexistencia de "lo central" en el contexto de la competencia (en diversas materias, no sólo la fiscal, aunque es la más común y trascendente para efectos del presente proyecto), dentro de lo que se denomina gobierno; importante también recordar que hay una relación de ello, lo central, con otro ente, a partir del cual o desde el cual se opera la centralización o descentralización según sea el caso; a este respecto y en relación con el modelo weberiano resulta oportuna y acertada la definición de descentralización de Boisier (1990) citado en Trujillo (2008), autor que se ha referenciado en líneas anteriores, quien señala que la descentralización es un "proceso [que] transfiere poder de decisión y responsabilidad del nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro [...] con el propósito general de

descentralización en los Estados Federados, los autores referidos hacen una interesante comparación del trabajo de Weber con Merton, en relación con el origen y evolución del término burocracia, y aunque no es el tema para el presente proyecto, se incorporan estas líneas toda vez que a decir de los autores, Weber (para esta nota sólo se rescata la aportación de tal autor) define a la burocracia como una forma de organización de la administración pública, al interior de cada ente gubernamental, basada en la racionalidad, entendida ésta como el conjunto de normas sociales y morales, es decir, la burocracia, es una forma de ejercer el poder público a partir de aplicar las leyes o normas, ello para garantizar la mayor eficiencia en el uso de los recursos, cierto es que como ya se subrayó, no es el tema que nos ocupa, sin embargo, es un aspecto que sería interesante desarrollar por separado y que no se incluye en este proyecto: el análisis del modelo burocrático de Weber y las deficiencias en la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales y locales, para determinar si el modelo pudiera ayudar a mejorar la eficiencia recaudatoria de éstos.

mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos” (Trujillo, 2008, pág. 456), lo cual como se verá más adelante, coincide con el propósito del federalismo fiscal; no obstante que en la descentralización no se está ante una relación estrictamente burocrática (como lo plantea Weber), sí hay cierta jerarquía de autoridad del ente local o subnacional respecto del ente central, en cuanto a otro concepto que surge al lado de la descentralización pero en el contexto del federalismo fiscal: las transferencias condicionadas, pues mientras éstas implican recursos que están etiquetados desde el ente gubernamental central, existen las transferencias no condicionadas que en sentido estricto son las que materializan la descentralización, ambos temas se analizan en el siguiente capítulo.

Es evidente que la descentralización implica que el poder de decisión que el ente central tiene como parte de sus competencias, se transfiere, en los términos estudiados anteriormente, a un ente subnacional con el que surge esa relación, cuyo objetivo es, como ya se mencionó eficientar el proceso de que se trate, aunque contrario a lo planteado en líneas anteriores, ello no implique una relación de subordinación, toda vez que en los gobiernos subnacionales y locales que serían los sujetos a quienes se les descentraliza impera la soberanía y autonomía, aun cuando lo pacten así, en cuyo caso se consideraría de facto, en otras palabras: “la descentralización [de facto] es una decisión política, en donde existe un marco constitucional legal, y un esquema de competencias y recursos definido [y previamente pactado] para los distintos niveles de gobierno” (Cruz, 2013, pág. 8), a partir de los cuales se establece el pacto federal para tales efectos.

Ahora bien, el tema que nos ocupa en todo lo que anteriormente se ha analizado es precisamente esa descentralización, o transmisión de competencias de un nivel de gobierno a otro de nivel inferior involucrando recursos y libertad para ejercerlos, que en el Estado Federal hace surgir al Federalismo Fiscal, lo cual como se puede inferir

implica, la descentralización de recursos y su respectiva libertad en la decisión en relación con su ejercicio, con el único propósito de eficientar su gasto, considerando que los gobiernos de niveles inferiores (subnacionales y locales) al estar más cerca del gobernado pueden tener una mejor lectura de las necesidades de éste; en tal orden de ideas, tal tema, el de Federalismo Fiscal merece una sección para ser analizado también desde su perspectiva teórica, con los temas que involucra: la descentralización fiscal, las transferencias federales, entre otros.

Capítulo 2 Teorías del Federalismo Fiscal

Con independencia de la forma de Estado, de Gobierno y el tipo de Administración Pública que cada país adopte, se requieren recursos financieros para ejercitar el poder, es decir, para ejercer la forma de Gobierno, mismos que deberán aplicarse en el territorio y para la población que integra el Estado; sin importar el nivel de Gobierno de que se trate cuando la forma de estado sea Federal, el ejercicio del recurso se conoce como gasto público.

Acotando al contexto federal, pese a que los entes gubernamentales que integran el Estado Federal gozan de autonomía financiera que deriva de su soberanía, lo que desde luego incluye el establecimiento de sus fuentes de ingresos, es decir, la obtención de los recursos financieros, cuya función o actividad pública para allegarse de recursos, doctrinal y legalmente es conocida como recaudación; cuando de federalismo fiscal se trata, en tal Estado Federal concurren para efectos de la recaudación, territorialmente el gobierno federal, los gobiernos subnacionales y los gobiernos locales todos ellos con independencia financiera, más aún, desde la perspectiva doctrinal⁹ en antaño y legal (en la actualidad para el caso de México¹⁰), se

⁹ En el siglo XVIII Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones*, plantea que los habitantes (súbditos para su tiempo) de una nación, debieran aportar recurso para los gastos de la misma, al lado de tal obligatoriedad estableció qué requisitos debía cumplir esa aportación traducida como contribución, y de ahí surgen los principios doctrinarios de las contribuciones, vigentes hasta hoy día: proporcionalidad, economía, comodidad y equidad, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción IV. El principio de proporcionalidad establece que todos deben contribuir en proporción a sus ingresos, el de economía se refiere a que nunca la contribución debe ser menor a lo que le cueste al Estado recaudarla, el de comodidad establece, según Adam Smith, que los tributos deben ser recaudados cuando al contribuyente o gobernado le resulte más fácil de pagar (en el tiempo), es decir, cuando tenga mayor posibilidad de recurso, y por último el de equidad, que establece que todos sin excepción deben contribuir para el gasto público. La explicación para lo que de ellos está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se analiza en el capítulo 3.

¹⁰ Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema en el que se profundiza en el siguiente capítulo.

ha establecido que la población está obligada a aportar recurso para el gasto público de todos los niveles de gobierno que integren el Estado donde reside; y es ahí donde tiene su origen la teoría del federalismo fiscal, pues la pregunta o mejor dicho la respuesta que el Pacto Federal (desde la teoría política) no previó en relación con la concurrencia tributaria es: ¿Quién debe recaudar si territorialmente concurren gobierno federal, subnacional y local?, y la respuesta (teórica), se configuró con el federalismo fiscal y dentro de éste en otro pacto o convención entre los entes gubernamentales, denominado pacto fiscal.

El federalismo fiscal tiene desde luego su sustento teórico, el cual se va a describir con el propósito de enmarcar teóricamente el presente proyecto, en específico establecer cuál de las vertientes teóricas del federalismo fiscal es a la que se ajusta el caso mexicano, sin pretender hacer una comprobación empírica de ello puesto que la presente investigación no tiene el rango de tesis, pero si identificar en los estudios empíricos revisados cuál es la teoría en que se ubica el caso mexicano.

Importante también precisar que se hace una revisión de la literatura del federalismo fiscal clásica y neoclásica desde la perspectiva teórica y desde la empírica, analizando las aportaciones de los principales autores de las dos generaciones del federalismo fiscal (Primera y Segunda Generación) como ellos mismos se han clasificado con base en la afinidad de postulados, y dentro de cada una de ellas a partir del enfoque normativo y del enfoque positivo del federalismo fiscal, incluidos donde existan los modelos en específico; importante aclarar que el análisis de los estudios empíricos relacionados con metodologías para medir la capacidad fiscal de los diferentes niveles de gobierno y que eventualmente descubren qué se está haciendo en materia de recaudación por parte de cada nivel de gobierno, se describen hasta el capítulo 3.

En ese orden de ideas, para finalmente establecer a partir de los estudios revisados y sus respectivas conclusiones, el modelo al que pertenece el federalismo mexicano, sin perder de vista que en el presente trabajo no se hace comprobación de ello ni mucho menos aportación, sólo se refiere como mero marco teórico a partir de los estudios que se han de citar para tales efectos, con las conclusiones personales.

El federalismo fiscal tiene su antecedente y soporte en dos corrientes teóricas de los economistas Adam Smith en el siglo XVIII y John Maynard Keynes en el siglo XX, con su Estado Clásico y el Estado del Bienestar respectivamente, considerados ambos pioneros de la teoría de la Hacienda Pública desde un contexto de Economía puro, en el mundo, los modelos económicos hoy día tienen como base cualquiera de las dos aportaciones teóricas.

A estas teorías posteriormente, a mediados del siglo XX se suma Richard Musgrave, considerado también un autor clásico, pero del federalismo fiscal, la nueva teoría para el manejo de la Hacienda Pública, a cuyos postulados se agregan más tarde los estudios de Tiebout y Oates considerados a su vez, por ello, como autores neoclásicos de la teoría del federalismo fiscal.

Si bien las aportaciones teóricas de Smith y Keynes son de particular relevancia, serán revisadas al final del presente capítulo, en virtud de que con la pasada pandemia de COVID que afectó al mundo a partir de 2020, y puso en entredicho la teoría de Smith, ambos aportes han sido incorporados de nuevo a la discusión científica, desde la perspectiva del modelo económico en el que se sustenta el manejo de la hacienda pública de cada país.

Dicho lo anterior se comenzará por el concepto de federalismo fiscal, para después analizar las teorías de este a partir de las consideraciones mencionadas en el inicio del presente acápite.

2.1 Concepto de federalismo fiscal.

El Federalismo fiscal involucra además de dos conceptos, dos materias: el de federalismo que deriva de Estado Federal, y el de fisco, que se refiere a las finanzas públicas en el Estado Federal; en términos generales el federalismo fiscal tiene como propósito resolver lo que en el pacto federal a partir del cual surge no estuvo previsto, esto es la concurrencia fiscal, misma que se refiere a aquella circunstancia que surge cuando en un mismo territorio coexiste más de un nivel de gobierno tal como ocurre en el Estado Federal.

En cuando al primer concepto, federalismo, cuya materia es la ciencia Política, y como ya se expuso, se refiere a un pacto o unión entre Estados libres y soberanos, por cuya unión surge un Estado Federal, ante quien los Estados parte se circunscriben en las materias que disponga su Ley Fundamental¹¹, pero conservando su autonomía, característica fundamental de la forma de Estado Federal.

Por su parte el término fiscal, deriva de *fiscus* que históricamente se refería a la bolsa o canasta en que se depositaba al soberano los tributos en la Roma Imperial, Tributo: viene del latín: tributum, que significa carga continua en dinero o en especie que debe entregar el vasallo al señor en reconocimiento del señorío, o el súbdito al Estado para la atención a su vez, de las llamadas cargas públicas. [por su parte] Impuesto viene también del latín: impositus, que significa imponer un tributo o carga. [Por otra parte] Contribución viene igualmente del latín: contribuere, que significa dar, lo mismo en sentido coercitivo, como cuando se trata de un tributo, que en sentido voluntario, como cuando se ayuda, colabora, aporta, dona, etc. (Diep, 2003, pág. 66); y que en la actualidad se ubica en el campo de la teoría económica, tal como lo plantea Carrillo (2003) citado en Trujillo (2008, pág. 457), para quien el concepto “tiene sus

¹¹ Comúnmente esta Ley Fundamental es la Constitución Política de un país.

antecedentes en aquella rama de la teoría económica relacionada con las finanzas públicas y la tributación” (Carrillo, 2003), de modo que el término fiscal hoy día está relacionado con la función de recaudar las contribuciones que los habitantes de una nación deben pagar al Estado, aunque también se relaciona con el área que realiza tal función y que se conoce como erario¹² o tesoro público, comúnmente llamada fisco; Díaz (2002) citado en Altamirano (2023, pág. 18), considera que “el federalismo fiscal se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda), que establecen los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal” (Díaz, 2002), esto es las finanzas públicas.

Es así como la integración de los razonamientos anteriores da lugar al concepto de federalismo fiscal, el cual, de acuerdo con Eduardo Wiesner, destacado analista de política económica y exfuncionario colombiano, en cuyo país ha tenido gran influencia, referido también en el trabajo de Trujillo (2008, pág. 458) explica que el federalismo fiscal:

Tiene que ver básicamente con la capacidad de los gobiernos -y de sus distintos niveles- para utilizar eficientemente los recursos públicos puestos a su disposición [...] De esa eficiencia va a depender en gran medida, el crecimiento a largo plazo de los países y la calidad de vida de la mayoría de los habitantes (Wiesner, 1992, pág. 46).

En tal orden de ideas, existen muchos otros conceptos de federalismo fiscal, si bien se revisan algunos, se hace especial énfasis en los pioneros como Musgrave, Tiebout, Oates, además de los más recientes como Buchaman, Weingast y Piffano, entre otros; estos autores buscan cada uno en su tiempo, hacer propuestas al dilema de la concurrencia fiscal.

¹² Erario, aerarium en latín, así se denominaba en Roma a lo que es hoy la hacienda pública (entonces llamada tesoro público), es decir, los ingresos que se obtenían a partir de la recaudación de impuestos.

Wallace E. Oates, por su parte, en su obra de 1999, referido en Guillermo y Vargas (2016), describe al federalismo fiscal como aquel que “explora en términos normativos y positivos, el papel de los diferentes niveles de gobierno y las formas en las cuales se relacionan uno con otro a través de instrumentos como lo son las transferencias intergubernamentales” (Guillermo y Vargas, 2016, pág. 38); a su vez estos autores y algunos otros como Gallardo (2017), coinciden en que el federalismo fiscal para Oates desde una perspectiva normativa, se define como un conjunto de normas que establecen las competencias en materia de recaudación de impuestos y gasto público, en una estructura vertical del sector público, que utilizan tanto Estados federalistas como centralistas, y cuyo propósito es descentralizar la función fiscal.

En relación con esto último, se puede afirmar que el federalismo fiscal no es exclusivo del Estado Federal, pues existe también en los Estados Unitarios o Centralistas, ejemplo de ello es Chile, el cual según Teijeiro (2009) es un país de “régimen unitario igual que los países nórdicos, donde existe solamente un nivel nacional y otro municipal, [quien además agrega que en estos países], el federalismo se refiere a la división de tareas entre el estado nacional y los municipios” (Teijeiro, 2009, págs. 3-4); este autor incluso alude a que hoy día el federalismo se configura más de allá de un país, refiriéndose a las confederaciones de países como la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o la misma Unión Europea; antes en los que el federalismo implica dividir las responsabilidades en el contexto supranacional, inclusive el mismo autor plantea que el federalismo puede alcanzar “formas embrionarias de gobierno mundial como son las Naciones Unidas (Teijeiro, 2009, pág. 4); en todos los casos se trata de distribuir responsabilidades en materia recaudatoria y de ejercicio de gasto.

El siguiente tema: el marco teórico del federalismo fiscal, se desarrolla en el presente proyecto con dos propósitos: primero para conocer cómo se origina la teoría

del federalismo fiscal, antecedentes y su evolución de sus postulados; y segundo, como ya se explicó en líneas anteriores para sustentar teóricamente el presente proyecto, a partir de las conclusiones de los estudios empíricos revisados respecto de a cuál de los modelos de la teoría del federalismo fiscal se ajusta el federalismo mexicano.

En ese orden de ideas, primero decir que el marco teórico del federalismo fiscal surge desde la conjunción de la economía y la ciencia política, y con base en los postulados que enarbola cada estudio según Weingast (2014), citado en Ruíz-Porras y García-Vázquez (2014, pág. 72) éstos se agrupan en dos generaciones de estudios: los autores que integran el federalismo fiscal de Primera Generación (FFPG) y los que complementan sus postulados, a quienes se denomina federalismo fiscal de segunda generación del (FFSG) y para quienes los autores que así aluden a ello no establecen fecha exacta; de hecho Pérez y Pérez (2020) afirman que el FFSG “retoma el enfoque de Bird (1992) que al estudiar la implementación de mejora a las políticas tributarias en países en desarrollo se enfocaba en aquello que puede hacerse, desde un enfoque positivo, antes que aquello que debe hacerse, desde un enfoque normativo” (Pérez y Pérez, 2020, pág. 6); estos mismos autores explican, en una ponencia en el XXIII Seminario de Federalismo Fiscal de Buenos Aires, qué es el Federalismo Fiscal de Segunda Generación, y para tal definición lo contrastan como la mayoría de los autores con el FFPG, identificando las limitaciones de éste último, afirman que el FFSG: “no se pregunta ¿cómo diseñar las instituciones óptimas para la maximización del bienestar social¹³? sino ¿cómo lograr el mejor resultado posible, dadas las limitaciones que impone el comportamiento estratégico de los agentes involucrados? (Pérez y Pérez, 2020, pág. 3); lo anterior permite concluir que los estudios que integran el FFPG analizan y plantean el deber ser del federalismo fiscal desde un enfoque normativo, por su parte

¹³ En alusión directa a las teorías keynesianas del Estado del Bienestar.

los estudios de la FFSG plantean qué puede hacerse con las limitaciones de los gobiernos subnacionales y locales involucrados en el federalismo, desde un enfoque positivo¹⁴ aunque dicha asociación de enfoques vs generación pudiera cambiar según el autor.

En suma según Weingast (2014) citado en Ruiz-Porras y García-Vázquez (2014) los modelos de la PG buscaron resolver el cómo debía diseñarse la descentralización (federalismo fiscal) mediante las transferencias a partir de criterios de equidad y eficiencia, en ellos se ubica principalmente a los pioneros del federalismo fiscal, Musgrave, Tiebout y Oates, en cuyas propuestas teóricas se asume que las transferencias son el mecanismo de redistribución y que al mismo tiempo fomenta la eficiencia, sus aportaciones integran lo que se conoce como teoría normativa del federalismo fiscal; por su parte los modelos del FFSG son estudios que a decir del autor analizan los beneficios y costos de la descentralización y la eficiencia de la administración de las transferencias .

1.2.3 Teorías del federalismo fiscal

Como ya se señaló, mientras que el federalismo se ubica en el campo de la ciencia política, el federalismo fiscal se encuentra en el campo de la teoría económica, en específico en el de las finanzas públicas, en donde se le reconoce como una teoría, y desde tal perspectiva para efectos de análisis existen dos enfoques: el normativo y el positivo, mismos que parecieran corresponder a los estudios de la primera generación del federalismo fiscal (FFPG) y a los modelos o estudios de la segunda generación

¹⁴ Para mejor comprender qué significado tiene la palabra Positivo en un contexto legal, y por qué se utilizaría en el federalismo fiscal, conviene explicar que cuando de Derecho Positivo se habla, son todas las normas jurídicas vigentes y no vigentes, que se consideran obligatorias en un lugar y tiempo determinado; también decir que el Derecho Positivo viene de la corriente filosófica iuspositivismo cuyo postulado es que las leyes y normas se crean por el ser humano para mejorar la vida de las personas; así por ejemplo de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, positivizar un derecho (humano), es procurar una protección adicional que el sistema jurídico confiere, en virtud de ciertas circunstancias específicas que lo ameritan.

(FFSG) respectivamente, sin embargo, esto no es así en todos los estudios revisados, pues algunos de ellos refieren enfoque positivo también en el FFPG, lo que permite inferir que en ambas generaciones hay estudios desde ambas perspectivas, y que el enfoque normativo se refiere a las aportaciones teóricas, la doctrina, las normas que se recomiendan, y el enfoque positivo más bien está relacionado a aquello que se ha incorporado al Derecho, así se infiere de Mario Teijeiro (2009): “El federalismo Fiscal es la rama de las Finanzas Públicas que se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno” (Teijeiro, 2009, pág. 3), esto es, cualquiera que sea su forma (Federal o Unitario), cómo debieran distribuirse y cómo se distribuyen las facultades recaudatorias entre los tres niveles de gobierno.

A propósito de normas y reglas, es oportuno subrayar además, abonando al marco teórico del presente trabajo que, algunos autores enmarcan el estudio de la descentralización fiscal en los modelos (algunos) neoinstitucionalistas (Trujillo, 2008; y Ángeles, Salazar y Sandoval, 2019), con el argumento de que los diversos niveles de gobierno en el Estado Federal se integran y funcionan a partir de instituciones mismas que se configuran a partir de normas y reglas, y operan a partir de ellas, las cuales son previamente pactadas; e inclusive los niveles inferiores de gobierno en tal contexto parecen tomar el rol de una institución subordinada al nivel superior de gobierno; por lo que se hace necesario revisar también algunos de los modelos neoinstitucionalistas como la Teoría de la Elección Racional y dentro de ella el modelo basado en la relación principal – agente, a efecto de determinar si esta perspectiva teórica también se identifica en el modelo mexicano de federalismo fiscal.

En ese orden de ideas, lo que sigue es explorar un poco más los postulados de cada una de las generaciones del federalismo fiscal tanto de la primera como de la segunda, para identificar y precisar en cuál de los dos se ubica el caso mexicano y desde

luego a partir de ello identificar las causas de su estado actual; además del análisis del modelo principal -agente desde el contexto del neoinstitucionalismo con los mismos propósitos.

Se considera oportuno hacer la precisión de que dado que las teorías del FFSG en realidad complementan a las de FFSG se analizaran ambas a partir de la técnica de contraste entre sus postulados, razón por la cual se incluyen ambas generaciones en un solo acápite.

2.2 Generaciones de estudios del Federalismo Fiscal

Como ya se mencionó en líneas anteriores la evolución de las teorías del federalismo fiscal se clasifican en estudios que integran la primera generación (FFPG) y los que conforman la segunda generación (FFSG), cuya premisa básica son los gobiernos de diversos niveles en un mismo territorio, aunque a decir de Rumi (2013) hasta 1970 los autores que analizaban el funcionamiento de la economía del sector público incluido Musgrave (1959), Samuelson (1954) entre otros, citados en Rumi (2013, pág. 81) excluían de tal contexto a los gobiernos subnacionales o locales, es decir, hay un etapa teórica que precede a ambas generaciones, muy breve en que se analiza al gobierno como un solo nivel y se denomina así: Economía del Sector Público.

Luego de ello los estudios del FFPG, incorporan a la vez que proponen en el análisis teórico a la descentralización, en oposición a la centralización de lo que hasta entonces planteaban como Economía del Sector Público, como un instrumento para mejorar el funcionamiento de ésta, con ello aluden a un escenario donde interactúan diferentes niveles de gobierno (central, subnacional y local), e inician las propuestas teóricas para resolver la concurrencia tributaria; los principales autores aquí son Tiebout (1956), Musgrave (1959), y Oates (1972); cuyas aportaciones se analizan en el presente acápite.

2.2.1 Primera y Segunda Generación de teorías del Federalismo

Fiscal

Los autores de la primera generación en sus diversos estudios (Tiebout 1956 ya mencionado y Oates 1977 y Musgrave 1992) se sustentan en los principios económicos y de ciencia política, quienes exponen que los gobiernos locales por ser cercanos a la gente y conocer sus necesidades proveerán de los servicios con mayor eficiencia, evitando los costos de transacción (ejemplo: el tiempo que un ciudadano pierde al acudir a una oficina que no otorga el servicio por un error en la difusión de los datos), y al mismo tiempo, los ciudadanos pueden “castigar” al gobierno si los servicios no se realizan con eficiencia, lo cual no ocurriría o sería más complicado que ocurriera en el gobierno central, además, se plantea que los ciudadanos pueden castigar o cuestionar en un contexto de rendición de cuentas, incluso en las urnas con el voto.

En relación con los postulados del enfoque positivo mismos que se vinculan a una perspectiva de mercado, siguiendo a Trujillo (2008), se encuentra en primer lugar el teorema de Charles Tiebout en 1956: “El voto con los pies”, y posteriormente el “Teorema de la descentralización” formulado inicialmente por Pennock en 1959 y reformulado por Oates en 1977; más adelante se encuentra la escuela de pensamiento del “Public Choice” o “Modelo de elección pública”, antes de explicar cada uno de ellos, es importante precisar que cada enfoque (normativo y positivo) se vincula con las transferencias federales y sus respectivos efectos, los cuales serán explicados más adelante.

Para comenzar Charles Tiebout en 1956 plantea un teorema considerado clásico para lograr la eficiencia en la generación de bienes públicos locales, denominado: El voto con los pies, citado en Trujillo (2008), este autor establece desde una perspectiva de mercado (oferta y demanda), que los ciudadanos se desplazan (considerando que tienen la posibilidad de hacerlo) o migran a donde los bienes públicos más satisfagan

sus preferencias, y cuya movilidad parte de los supuestos de cero externalidades, facilidad para la movilidad, esto significa que hay competencia entre las jurisdicciones por atraer a esos ciudadanos consumidores y con ello satisfacer sus preferencias, dicho de otra manera, el ciudadano (consumidor en el contexto de mercado) va a seleccionar dónde vivir de acuerdo a donde se cumplan mejor sus preferencias, aspectos que el mismo autor subraya, sólo podrían ser viables en los países desarrollados; esto es, este postulado positivo de Tiebout denominado: El voto con los pies, plantea que los ciudadanos eligen los servicios y bienes públicos que mejor les satisfagan a través del voto o migrando hacia la localidad que los ofrezca, como en un sistema de mercado, el autor consideró que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de los ciudadanos y por ellos son la mejor vía para ofrecer los bienes públicos por vía del gasto público.

A raíz de lo anterior, la aportación de Tiebout denominada también teoría del gasto local, se considera una teoría política positiva (una de las tres que integran el enfoque positivo del federalismo fiscal y que se revisan en este proyecto, las otras dos: el Teorema de descentralización de Oates y la teoría de la Elección Pública), cuyo argumento es que los bienes o servicios públicos que el nivel de gobierno local ofrezca, y los impuestos, quedarían determinados por las preferencias del ciudadano pues elegirá el gobierno local de entre muchos, que mejor le satisfaga, considerando desde un enfoque de mercado privado que, con lo anterior se maximizan los recursos disponibles (bienes e impuestos), además de partir del supuesto de que los ciudadanos pueden desplazarse al territorio del gobierno local que mayor satisfacción ofrezca a sus preferencias y que no existen para ello asimetrías de información respecto de la oferta que cada gobierno local ofrece (Ángeles, Salazar y Sandoval, 2019, pág. 115).

Luego Oates en 1972 por su parte, plantea en su aportación teórica el denominado: Teorema de la Descentralización, considerado por él mismo un

complemento a las ideas de Tiebout, pese a que es formulado inicialmente por Pennock en 1959, es reformulado por Oates en 1977, ambos citados en Trujillo (2008, pág. 469); de entrada el nombre del teorema incluye la palabra descentralización, al tiempo que pretende descubrir qué nivel de gobierno proporciona de forma más eficiente los bienes y servicios públicos en el sentido de Pareto y trasladar a ese nivel de gobierno tales servicios incluyendo los recursos, contexto en el que se configura de inicio la descentralización fiscal. En dicho teorema Oates (1972) citado por López (2004, pág. 5) establece:

Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones” (Oates, 1972, pág. 59).

Lo anterior se traduce en que aun cuando los servicios tengan el mismo costo en el nivel local que en el central, siempre será más eficiente que el proveedor de los mismos sea el nivel local de gobierno, y en tal proceso es que se origina la descentralización, pues involucrar a dicho concepto, ello implica que la función que originalmente es exclusiva del gobierno central (centralización) se ha “reasignado” y ahora tal servicio o bien público es ofertado, como una alternativa para los ciudadanos, desde el gobierno local, lo cual desde luego incluye los respectivos recursos; y será por ello más eficiente argumenta Oates (Oates, 1977, pág. 81) citado en Trujillo (2008, pág. 469) porque:

En ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de

proveerse cualquier nivel uniforme y único para todas las jurisdicciones (Oates, 1977, pág. 81).

Lo anterior se explica aún más en otra obra del propio autor (Oates, 2005, pág. 353) referida en Ángeles, Salazar y Sandoval (2019, pág. 115), quienes a su vez afirman que el argumento central de tal teorema es que: “bajo ciertas condiciones prescritas (suficientes), un patrón variado de productos locales de acuerdo con gustos locales será Pareto superior a un producto caracterizado por un nivel uniforme y determinado de manera central a lo largo de todas las jurisdicciones (Oates, 2005, pág. 353). Estos mismos autores explican qué implica ser eficientes en el federalismo fiscal, al tiempo que hacen énfasis, en que, a partir los planteamientos sobre todo de Oates aunque también de Tiebout, pues además se subraya que el primero viene a complementar a éste, es que surge la visión de que:

La eficiencia económica requiere el beneficio de la recaudación [...] y servicios locales con variaciones entre gobiernos locales para inducir a los hogares y a las empresas a elegir jurisdicciones que ofrezcan el elemento móvil con un nivel de impuestos y servicios eficiente” (Ángeles, Salazar y Sandoval (2019, pág. 115).

Si bien los postulados revisados hasta ahora (Voto con los Pies de Tiebout y Teorema de la Descentralización de Oates), además de Musgrave cuyo aporte teórico por su trascendencia se ha dejado para el final y será revisado enseguida, integran los estudios del Federalismo Fiscal Primera Generación (FFPG), sólo Tiebout y Oates a su vez integran, para esta primera generación el enfoque positivo de la teoría, al que se suma también la teoría del Public Choice o Elección Pública, la cual será revisada una vez que se haya explicado el aporte de Musgrave.

Importante recordar antes de revisar la teoría de Musgrave que los estudios del FFPG, analizan las finanzas públicas desde el contexto de gobiernos multinivel, y al lado del enfoque positivo ya revisado de tal planteamiento, se encuentra el enfoque normativo a partir del cual se busca establecer mediante reglas previamente pactadas

entre dichos niveles de gobierno qué debe hacerse para hacer más eficientes las finanzas públicas, en ello va implícito desde luego quién debe hacer qué, es decir, se incorpora a la discusión el tema de las funciones de cada uno de los tres niveles de gobierno; justo también precisar que esos subconjuntos geográficos de población a los que alude Oates y Tiebout, son los niveles de Gobierno que Rumi (2013) describe como “subconjuntos de poblaciones anidadas [y] jurisdicciones funcionales que compiten y se superponen en sus funciones [...] y que en la práctica [generan y entre ellos] existe entrecruzamiento de autoridades y programas” (Rumi, 2013, pág. 81), entrecruzamiento que surge por la simple y sencilla razón de que comparten el mismo espacio territorial y la misma ciudadanía como contribuyente y fuente de sus ingresos públicos, aunque con sus respectivas bases gravables.

Ahora bien, en el párrafo que antecede se agrega un aspecto que los teoremas de Tiebout y Oates no mencionan con claridad aunque, sí lo consideren, esto es, se alude a las funciones por nivel de gobierno en el contexto federal, en relación con tal tema el siguiente autor es: Richard Abel Musgrave (1959)¹⁵ cuya aportación teórica para la evolución de la Teoría de la Hacienda Pública ha sido fundamental a partir de la segunda mitad del siglo XX, pues a decir de López y Onrubia (2007) citados en Escudero (2019), Musgrave con su obra “transformó en 1959 el estudio de la Hacienda pública” (López y Onrubia, 2007, pág. 36); el mismo autor, Escudero (2019, págs. 36–37) explica que Musgrave:

Inicia la transformación de la Hacienda pública en Economía pública, al ampliar el ámbito de la disciplina y el marco analítico, Musgrave actuó como puente entre las tradiciones continental europea y anglosajona. Por primera vez, los contenidos acerca de las actuaciones del sector público fueron sistematizados reconociendo tres tipos de funciones que iban a facilitar el análisis de las intervenciones públicas: función asignativa, función distributiva y función de

¹⁵ Versión en castellano publicada en 1969

estabilización, esta última de índole macroeconómica (Escudero, 2019, págs. 36-37).

En tal orden de ideas es importante enfatizar y hacer notar que cuando se plantea que inicia la transformación se infiere que, desde luego existía la teoría de la Hacienda Pública y aquí es de mayor relevancia hacer énfasis en que previo a las aportaciones teóricas de los autores en comento, se encuentran en el principio de la línea de tiempo de la teoría o ciencia de la Hacienda pública a dos autores que por el impacto de sus aportes merecen mención aparte, ellos son Smith y Keynes, de quienes ya se había precisado se escribe hacia el final del presente acápite.

No está por demás aclarar que la obra de Musgrave es la más destacada de los tres autores considerados pioneros en la teoría de las finanzas públicas (Musgrave, Tiebout y Oates) y que integran a su vez entre otros al FFPG, pues es señalada como clásica por ser una de las más importantes, y además de que se integra a la teoría clásica de las finanzas públicas, fue de gran utilidad respecto de la entonces ya existente teoría de los fallos de mercado, los cuales tienen su origen en el Estado de Bienestar de Keynes; pues las funciones que para cada nivel de gobierno plantea Musgrave se establecen como respuesta a dichos fallos; López y Onrubia (2007) citados por Escudero (2019, pág. 36) catalogan a Musgrave como el padre de la hacienda pública moderna (en su artículo del mismo nombre¹⁶) al afirmar que su obra es un manual en la materia, misma que por cierto cuenta con una edición en castellano publicada en 1969.

Con base en lo que expone Martin (2009, págs. 134-138), la teoría tradicional de los fallos de mercado, expuesta por Paul Samuelson en 1954 y Francis Baton en 1958, alude a:

¹⁶ López Laborda, Julio y Onrubia Fernández, Jorge. (2007). El padre de la Hacienda pública moderna. Revisa Libros de Economía y empresa.

La justificación teórica de la intervención pública [el mismo autor citando a Hanshermann Hoppe explica que] existen dos grandes niveles de argumentos intervencionistas. El primero es el propio de la edad de guardería y dice que, dado que el Estado realiza funciones vitales como construir carreteras, mantener la policía, etc., si éste no existiera eso implicaría que esas funciones no se llevarían a cabo, por tanto, el Estado es necesario. El segundo nivel es el universitario, algo más sofisticado que el anterior, y se basa en la teoría de los fallos del mercado [considerado uno de los] pilares ideológicos más frecuentemente aludidos para defender la intervención del Estado en la economía [...] Esta teoría vendría a justificar la interferencia estatal en los casos en que el mercado no produce resultados óptimos; estando apoyada en dos conceptos teóricos fundamentales: eficiencia paretiana y modelo de competencia perfecta. [...] los fallos del mercado tradicionales, esto es: monopolios, bienes públicos y externalidades [...] para valorar si la intervención es necesaria, o por el contrario, el mercado no requiere de ésta para funcionar correctamente, se plantean dos pasos: 1.- Diseñar un sistema económico ideal de acuerdo a un criterio de eficiencia. 2. Analizar los resultados que obtiene el mercado sin trabas, comparándolo con el sistema económico ideal, Si se producen divergencias, existen fallos de mercado. [...] Se define un sistema económico ideal como aquél que consigue el máximo bienestar para todos los integrantes de la sociedad, es decir, aquel que garantiza una asignación de los recursos eficiente y una distribución equitativa de la renta. [...] Sin embargo, se reconoce que el mercado real difiere en mucho de este modelo ideal de economía competitiva. Por ello, debe ser el Estado el que corrija los resultados no eficientes (en el sentido de Pareto) que se producen en el mercado sin trabas. [...] Los denominados fallos de mercado, que tradicionalmente se han clasificado en tres: a) Competencia imperfecta, b) Bienes públicos, c) Externalidades (Martín, 2009, págs. 134–138).

Pero, ¿qué es un fallo de mercado?, de acuerdo a los planteamientos de Jeannot (2000), un fallo de mercado es una consecuencia negativa del funcionamiento del mercado y se produce cuando éste no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles a quienes integran el mismo, esto es, los agentes económicos producen efectos en otros agentes que no se reflejan en las transacciones de mercado; es decir, (el fallo de mercado) es la influencia de las acciones (económicas) de una persona en el bienestar o perjuicio de otra, el mismo autor explica diversos tipos de fallos de mercado tales como las externalidades negativas, la falta de competencia, la distribución desigual de la renta o del ingreso o falta de equidad, las asimetrías de la información, el

desempleo, la falta de bienes públicos, la crisis económica, mismos que explica, surgen cuando en el mercado se dan ciertos efectos laterales que afectan a los individuos que nada tienen que ver con él; es así que, ante la existencia de tales fallos en el mercado, el Estado debe realizar ciertas actividades a través de ejercer determinadas funciones para corregirlas, por ejemplo, para el caso de la falta de competencia, establecer regulaciones, o ante la falta de bienes públicos establecer impuestos para proveerlos, ante crisis económica, estabilizar la economía, ante las asimetrías de información implementar mecanismos de transparencia, entre otros.

Estas funciones, que son a las que alude Richard A. Musgrave en materia de hacienda pública que deben asumir los diferentes niveles de gobierno que integran el Estado Federal, y que el autor inglés en su obra de 1959¹⁷ las propone como ya se describió en líneas anteriores, como las funciones del Estado en materia económica, se explican en palabras del propio autor. como sigue, Musgrave (1969) citado en Escudero (2019, pág. 16):

Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ellos son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo (Musgrave, 1969, pág. 3).

Aunque en tal argumento refiere el empleo y el de desarrollo, para efectos del presente proyecto estas funciones no se consideran, ya que sólo se centrará en las funciones de asignación de recursos, distribución de renta y estabilidad en el nivel de precios.

En tal orden de ideas, en el contexto del federalismo fiscal desde la perspectiva de la primera generación y a partir de la aportación de Musgrave, son dichas funciones (estabilización, distribución y asignación) objeto de división en los tres niveles de

¹⁷ Musgrave, Richard (1959). Teoría de la hacienda pública, Madrid, Editorial Aguilar.

gobierno cuando de un Estado Federal se trata, como ya se explicó para corregir los fallos de mercado; y es el propio Musgrave (citado en Figueroa, 2014) en la multicitada obra quien propone que tal división sea de la siguiente manera: “a los gobiernos centrales les corresponde la ejecución de las políticas estabilizadoras y redistributivas, mientras que a las entidades estatales y municipales se les atribuye la función de asignación” (Figueroa, 2014, págs. 81-82); funciones que se explican a continuación con base en la síntesis que de ellas hacen algunos autores.

2.2.1.1 Función de Estabilización: gobierno central.

En primer lugar se tiene la función de estabilización, la cual Trujillo (2008) describe de forma sucinta, y que originalmente se refiere a la estabilidad en el nivel de precios, y se asigna, según la teoría de Musgrave al gobierno central; esta función consiste en establecer contribuciones, controlar la inflación y evitar el déficit presupuestal, esto es, la política fiscal y la política monetaria; es decir, la función implica los equilibrios macroeconómicos que el gobierno debe mantener, lo cual se considera por la CEPAL¹⁸ (Puchet y Torres, 2000), como una condición indispensable aunque no única para que se genere crecimiento y no haya desigualdades sociales. A decir de la CEPAL desde esta función los gobiernos deben procurar el ahorro público y disminuir el déficit primario, el cual “Conforme al uso corriente del término, el déficit primario se expresa como diferencia entre el déficit total y el pago de intereses.” (Puchet y Torres, 2000, pág. 12), de modo que si ello implica un ajuste fiscal, éste no recaiga en la inversión pública, y considere además limitar el incremento del gasto de consumo gubernamental, aunque el ajuste final deberá provenir de reforma tributaria, en la que se sugiere la universalización del impuesto indirecto como el IVA, disminuir los

¹⁸ La CEPAL es La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Creada en 1948, la CEPAL se dedica a la investigación económica.

impuestos a los ingresos y compensar ampliando la base impositiva, además de eliminar los impuestos cuya recaudación es baja (Puchet y Torres, 2000).

Otros autores como Tacuba (2016, pág. 119) citan a Musgrave (1973) para explicar que:

La función de la estabilización macroeconómica haría de medio para contrarrestar los efectos de las crisis y de los auges a lo largo de los ciclos económicos; en otras palabras, elevaría el nivel de demanda agregada por medio del déficit fiscal en situación de crisis (políticas contra cíclicas asociadas a aumentos del gasto público) y la reduciría por medio del superávit en situación de auge (reducción del gasto). En la práctica, esta función debería lograrse sin contradecir a las otras dos: la asignación económica y la aplicación de ajustes distributivos (Musgrave, 1973).

A los autores anteriores se suma Davidson (2001) citado por Ramírez (2011), quien explica que la función de estabilización tiene su sustento en el planteamiento y visión de Keynes, refiere, quien aseguraba “que las economías industriales son incapaces de generar condiciones de pleno empleo y constantemente generan inestabilidad” (Ramírez, 2011, pág. 20), el mismo autor por su parte explica que a partir de esta función (la de estabilización) el gobierno regula, mediante las políticas monetarias y fiscales, las eventuales alteraciones que el ciclo económico pudiera presentar, asimismo, que justo la interacción entre dichas políticas evidencian la incapacidad de los gobiernos subnacionales para asumir dicha función, pues el centralizar la emisión de moneda evita que los gobiernos locales pudieran monetizar su gasto en lugar de asumir el costo político de establecer contribuciones; y agrega, a manera de conclusión, que, el hecho de que los gobiernos subnacionales no tengan capacidad de estabilización redundaría en limitar su gasto más allá de los ingresos (Ramírez, 2011); por lo que la política monetaria y la fiscal deben ser atribución del gobierno central.

En ese sentido, este mismo autor (Ramírez, 2011), plantea que el instrumento deuda en los gobiernos subnacionales impacta en el contexto fiscal nacional, por lo que

se requiere la coordinación de los tres niveles de gobierno para que el uso de ella sea moderada, dado que si los gobiernos locales gastan más de lo que reciben por concepto de ingresos y ese déficit es financiado con deuda, tendrán que ser rescatados por el gobierno central, lo cual muy seguramente se replicará en todos los demás gobiernos locales o subnacionales, por lo que se requiere también en este contexto que un ente gubernamental superior (el gobierno central en la teoría de Musgrave) restrinja el poder de endeudamiento, a partir de la estabilización; este planteamiento forma parte de los postulados de la segunda generación del federalismo fiscal desde la perspectiva positiva, en los cuales se plantea que las restricciones a la deuda por parte del gobierno de nivel central hacia los subnacionales o locales son blandas, restricciones blandas lo denominan y proponen que se endurezcan tales restricciones, caso contrario se ve comprometida la economía nacional al tener que rescatar a los gobiernos endeudados.

En adición a los análisis de los autores mencionados acerca de la función de estabilización, y en específico respecto del tema deuda, Cecilia Rumi (2013), afirma que:

La visión tradicional del federalismo fiscal hace hincapié en las ventajas del gobierno central para el manejo macroeconómico de corto plazo y para asegurar la sustentabilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo. Como los gobiernos subnacionales tienen poder limitado para endeudarse y no tienen la potestad de emitir dinero y, además, las economías locales son muy abiertas, se estima que los gobiernos subnacionales tienen capacidades muy limitadas de influir los niveles locales de empleo y la estabilidad de los precios. Es por eso que la primera generación de la literatura de federalismo fiscal, desde Musgrave (1959) en adelante, ha otorgado la responsabilidad principal de la función de estabilización macroeconómica al gobierno central (Rumi, 2013, págs. 83-84)¹⁹.

La autora (Rumi, 2013) plantea que los gobiernos locales funcionan como una economía abierta; el término exterior no se refiere al contexto internacional sino, al exterior del nivel de gobierno local.

¹⁹ Una economía abierta es aquella cuya producción se vende en parte de forma local, y otra parte se comercializa al exterior, es decir, hay un intercambio de bienes y servicios que se producen de forma local, con otras economías.

En relación a los planteamientos anteriores, los nuevos postulados del FFSG que en realidad complementan la primera generación del federalismo fiscal (FFPG), en cuanto a la función que nos ocupa, a decir de Rumi (2013), proponen que los gobiernos locales tengan un papel más activo en la política fiscal multinivel, asimismo, plantean aspectos a considerar en la coordinación de la misma; resaltan el cuestionamiento a las restricciones presupuestarias blandas, esto tiene que ver con el nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales o locales, e impacta en el contexto macroeconómico, pues como ya se explicó en líneas anteriores, si los gobiernos locales incrementan indiscriminadamente su nivel de deuda para gastar mucho y recaudan poco, eventualmente la consecuencia es para el gobierno central, quien los tendrá que rescatar (bailed out), lo que a la postre terminará por desestabilizar las finanzas públicas en su conjunto (gobierno federal); la autora precisa que “las restricciones presupuestarias se tornan blandas cuando la relación estricta entre gastos y recursos se relaja” (Rumi, 2013, pág. 86); lo más sobresaliente de estos postulados, es que la misma autora cita a su vez a Wibbels (2003) quien en su estudio determina que estas restricciones presupuestarias blandas se originan a partir de ciertas prácticas, entre ellas señala a las transferencias intergubernamentales que desde su óptica premian los desequilibrios presupuestarios locales, también el hecho de que los gobiernos de niveles superiores absorban las deudas públicas locales, o la falta de controles sobre el endeudamiento en los gobiernos locales (Rumi, 2013, pág. 87).

La misma autora concluye que “la centralización de la autoridad monetaria junto con la descentralización fiscal, inducen al conflicto de interés, endureciendo las restricciones presupuestarias y reduciendo la inflación (efecto pesos y contrapesos) (Rumi, 2013, pág. 87); por otra parte, otros autores Ter-Minassian (1997), y Bird (1999) citados en Rumi (2013, pág. 88), plantean que ha surgido la necesidad de restricciones constitucionales o administrativas para los gobiernos subnacionales con la intención de

restringir sus gastos, impulsar su esfuerzo fiscal y restringir el acceso al endeudamiento (Rumi, 2013, págs. 87-88). Bird (1999) por su parte refiere que, cuando los incentivos políticos y económicos están correctamente diseñados, más que restringir el endeudamiento (restricción presupuestaria fuerte o dura) de los gobiernos subnacionales, se trata de que tal acceso al endeudamiento integre institucionalmente restricciones de acciones fiscales (Rumi, 2013, pág. 88); de aquí que cobre particular relevancia que la teoría del FFSG enfatiza en que cada nivel de gobierno financie su presupuesto con recursos propios, estableciendo como factor impulsor para ello aplicar restricciones presupuestarias duras.

Continuando en la función de estabilización, Cecilia Rumi (2013) en su capítulo de libro de la Universidad de la Plata, plantea que los postulados que abonan a la teoría de las finanzas públicas y al federalismo fiscal en la segunda generación, se orientan hacia “una distribución de responsabilidades más balanceada entre los gobiernos centrales y subnacionales en la función de estabilización; en la que los gobiernos subnacionales tengan mejores incentivos para crear condiciones fiscales e institucionales sustentables” (Rumi, 2013, pág. 85); pronunciamiento que resulta de particular importancia si se está estudiando y tratando de dilucidar por qué los gobiernos locales recaudan tan poco en proporción de su gasto local y qué podrían hacer al respecto, aunque habría que tener presente que si bien esta función incluye establecer contribuciones, justo ese aspecto es el que origina el pacto entre los niveles de gobierno para evitar la concurrencia.

Ahora bien, como ya se explicó la función de estabilización involucra la atribución de política monetaria y política fiscal, respecto a esta última Rumi (2013) da una explicación en relación con lo que implica:

Los países o uniones con estructuras federales formales suelen operar sistemas explícitos de transferencias fiscales entre regiones para -además de redistribuir la recaudación e igualar ingresos- contrarrestar los efectos adversos sobre el

nivel de producción, empleo y precios de shocks asimétricos. [en el federalismo fiscal] los sistemas de transferencias por parte del nivel superior de gobierno hacia los gobiernos subnacionales trabajan como estabilizadores y ofrecen un seguro ante esos shocks asimétricos (Rumi, 2013, pág. 89).

En relación con el tema de política fiscal, Rumi (2013) explica dos observaciones más que hace el FFSG al FFPG, se trata de lo que ella denomina seguro mutuo y el vínculo emergente entre la globalización y la estabilización.

En el primer tema, seguro mutuo, desde el contexto de la política fiscal, se considera relevante el análisis, dado que éste se refiere a que en aquellas circunstancias en que haya crisis o shocks inesperados así los denomina (generan desempleo e inestabilidad en los precios) en los gobiernos locales o subnacionales, es a partir de las transferencias intergubernamentales que el gobierno federal apoyará a aquéllos para contrarrestar sus efectos, esto se traduce (por la autora) como que las transferencias eventualmente hacen la función de un mecanismo de estabilización y de seguro desde el gobierno federal y hacia los gobiernos locales o subnacionales.

En cuanto a la relación de la función estabilización con globalización, Rumi (2013) plantea a partir de análisis a diversos autores, que la hacienda pública de la actualidad ha cambiado respecto de lo que era cuando Musgrave o los autores subsecuentes, las economías hoy son abiertas, tanto que ha surgido un nuevo fenómeno económico político, que es la globalización, y en tal sentido, se plantea por los autores del FFSG en particular refiere a Tanzi (2008), quien a su vez plantea que más que determinar qué nivel de gobierno realiza qué función, habría que preguntarse o reconocer la existencia de un gobierno global, y es que al hacer alusión a los organismos financieros internacionales, señala que la función de estabilización se está moviendo del contexto nacional al internacional, y que ese poder que deriva de esta función, que permitía el establecimiento de políticas monetarias y fiscales, ahora está

siendo restringido por esos entes internacionales a quienes los mismos gobiernos han otorgado poder a partir de los acuerdos internacionales, por lo que deja sobre la mesa incorporar en un futuro en la literatura la existencia de un gobierno global (Rumi, 2013, pág. 92). Cabe aquí recordar que al lado del Estado de bienestar después de la segunda guerra mundial y con la creación de los organismos financieros internacionales, a partir del financiamiento internacional, estos organismos impusieron ciertas condiciones en materia de política fiscal como garantes de pago a los países deudores de entonces, de donde emergen la mayoría de los sistemas tributarios regresivos en América Latina.

En tal orden de ideas, resulta imperativo para los propósitos del presente proyecto comprender en qué implican las funciones que a partir de la teoría de Musgrave se asignan a los diferentes niveles de gobierno desde la perspectiva de las dos generaciones del federalismo fiscal, para más adelante asociar con tales planteamientos el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

2.2.1.2 Función de Distribución: gobierno central.

En lo que a la función de distribución se refiere, Musgrave y los teóricos del FFPG coinciden en que también le corresponde al nivel de gobierno central su ejercicio, desde un enfoque macroeconómico dado que el presupuesto es nacional y éste es el instrumento redistributivo por excelencia.

En ella se considera que el mercado está imposibilitado para obtener una distribución del ingreso y la riqueza justa y adecuada en la sociedad, por ello es necesaria la intervención del Estado a través del sistema tributario progresivo, mediante el cual se redistribuye la renta, asimismo, a través de las transferencias del gasto (Ramírez, 2011); esta redistribución se “realiza en dos etapas, primero quitando a las personas con mayores recursos una parte de sus ingresos vía impuestos y segundo beneficiando mediante la asignación del gasto a las personas menos favorecidas”

(Ramírez, 2011, pág. 18), el propósito de distribuir la renta es más bien social que económico según el mismo autor, quien además agrega que si la distribución se realizara por los gobiernos subnacionales habría competencia en los gravámenes lo que ocasionaría que los causantes con sus respectivos factores productivos se desplazaran a otras jurisdicciones: “una política de redistribución a nivel subnacional atraerá pobres de otras jurisdicciones y expulsará a los ricos hacia otras” (Rumi, 2013, pág. 93), por ello la recomendación de los teóricos es la centralización de la actividad recaudatoria de los impuestos progresivos y la respectiva transferencia de parte de lo recaudado a los niveles de gobierno inferiores: “la redistribución realizaría ajustes en el reparto de la riqueza determinada por el mercado. Ya sea aumentando el ingreso de algunos, vía transferencias sociales y reduciendo el de otros, vía impuestos (impuestos progresivos o en proporción a la renta)” (Tacuba, 2016, pág. 119), es decir, la centralización de recaudación o ingresos y descentralización de gasto, a partir de transferencias desde el gobierno central a los gobiernos de nivel inferior.

En consecuencia, es en esta función en la que se establecen desde la perspectiva normativa las transferencias de recursos a partir de la recaudación centralizada, mismas que tienen como propósito corregir los desequilibrios presupuestarios que existen en el contexto de los tres niveles de gobierno, lo que necesariamente implica establecer acuerdos respecto de las potestades tributarias (quién recauda qué tipo de tributo); Aguilar (2010) afirma que para “atender los efectos de las disparidades de capacidad tributaria sobre el abasto de servicios públicos se utilizan sistemas de transferencias intergubernamentales cuyo propósito es corregir los desequilibrios estructurales en la capacidad de tributación de las distintas unidades de gobierno” (Aguilar, 2010, págs. 108-109); estos planteamientos a su vez incorporan a la discusión de las funciones de los gobiernos multinivel el concepto de transferencias, desequilibrios, y el de descentralización fiscal, además del de capacidad de tributación,

algunos de ellos ya se había identificado con Oates y Tiebout, y/o se vinculan también con la función de asignación, como se revisará en más adelante.

Antes de continuar con el tema de la función de distribución y los postulados de la FFSG, en un breve paréntesis se explicará cada uno de los conceptos referidos en el párrafo anterior (descentralización, desequilibrios, transferencias intergubernamentales, capacidad de tributación).

Con base en los planteamientos anteriores es que se afirma que existen dos modelos de ordenamiento fiscal, esto es, dos formas de organización fiscal estatal: la centralización de recaudación y gasto, y la descentralización de recaudación y gasto; este último como lo opuesto al primero:

“En el modelo centralista el gobierno central recauda la mayoría de los fondos públicos y los distribuye entre los niveles de gobierno, de modo que éstos dependen mayoritariamente de dichas transferencias. En el modelo descentralizado tanto el gobierno central como los gobiernos locales recaudan cada uno la mayor parte de sus propios fondos, y las transferencias intergubernamentales son sólo minoritarias o compensatorias (Pineda, 1994, pág. 253).

La descentralización se puede conceptualizar como el escenario en que se trasladan funciones y sus respectivos recursos a diferentes entes gubernamentales subnacionales desde el nivel de gobierno superior, y en que además los recursos son entregados periódicamente, a partir de una atribución central denominada recaudación; lo que nos lleva al escenario en el que los gobiernos subnacionales son entes con autonomía propia y no se “crean” para los propósitos de descentralización administrativa, en cuyo caso es posible afirmar que no se trata de ninguno de los tipos de descentralización a se refieren los autores desde la teoría del derecho administrativo, se trata de otro tipo de descentralización, la fiscal, en la que está involucrada la atribución de la recaudación y la de la distribución de los recursos recaudados, definida como: “la asignación y distribución de las cargas financieras -de recaudación o de

ejercicio de gasto público- entre el gobierno central y los gobiernos locales” (Pineda, 1994, pág. 353), en concepto de lo que Sour (2008) denomina devolución, el cual resulta por demás acertado, dado que la recaudación a distribuir tiene su origen en el mismo territorio donde se redistribuye y son aportaciones de su población, esto es, las contribuciones que aportan los ciudadanos que integran los gobiernos subnacionales y locales.

La descentralización es en realidad el mecanismo mediante el cual, en el contexto del federalismo fiscal, se formalizan las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno, en específico del superior al inferior:

“Se puede entender como el proceso mediante el cual un gobierno central o federal transfiere recursos económicos, poder político y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales [cuyo] principal objetivo debiera ser impulsar el crecimiento económico y reducir las disparidades económicas entre regiones” (Ángeles, Salazar y Sandoval, 2019, pág. 114).

En la función de distribución la descentralización fiscal “se puede entender como el proceso mediante el cual un gobierno central o federal transfiere recursos económicos, poder político y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales” (Ángeles, Salazar y Sandoval, 2019, pág. 114); se trata en apariencia de devolver potestades y recursos, aunque nótese que en las potestades se excluye la recaudatoria, con base en lo anterior, el principal argumento del FFPG es eficientar el ejercicio de los recursos, a partir de tomar en cuenta las preferencias y necesidades de los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

Para efectos de la distribución de la recaudación a los gobiernos locales la descentralización se sirve de mecanismos conocidos como transferencias o subvenciones, mismas que idealmente deberán determinarse, considerando las disparidades económicas, demográficas, sociales, institucionales y políticas de los gobiernos locales; la redistribución a través de las transferencias se lleva a cabo en

términos de devolución de lo recaudado por parte de la federación hacia los gobiernos locales.

En la devolución de los recursos desde esta perspectiva teórica, es decir, las transferencias, los pioneros (Musgrave, 1959, y Oates, 1972), “se centran en cómo deben diseñarse los sistemas de descentralización y transferencias con base en criterios económicos de equidad y eficiencia” (Ruíz-Porrás y García-Vázquez, 2014, pág. 72), esto es, según los autores de la FFPG, el principal propósito del federalismo fiscal es la eficiencia, redistribuir a través de las transferencias y eficientar el gasto público, dado que las transferencias se canalizan a los gobiernos de menores niveles a partir de la descentralización, y éstos al ser más cercanos a los ciudadanos conocerán las necesidades que haya que resolver, esto es, “particularmente, Tiebout (1956) muestra que los gobiernos locales pueden satisfacer las necesidades de bienes públicos de un modo más eficiente que el gobierno federal” (Ruíz-Porrás y García-Vázquez, 2014, pág. 72); justo por esa cercanía, de hecho estos mismos autores, citando a Oates (1972) refieren que dicho autor expone que la descentralización permite asignar eficientemente los recursos públicos, y ello se convierte en un argumento para descentralizar; importante aquí precisar que estos modelos de la FFPG enmarcados en la teoría normativa, parten del supuesto de que a nivel central se busca maximizar el presupuesto y lograr el mayor bienestar social posible con los bienes públicos; de modo que esa premisa y cómo lograrlo a partir de asignar las funciones entre los niveles de gobierno es la que genera la crítica a los modelos de la FFPG y hacen surgir los modelos de la FFSG; quienes sugieren que ese ‘planificador benevolente’ a cargo, desconoce o ignora que hay intereses particulares de quienes han sido elegidos para ser servidores públicos Rumi (2013) y que la premisa no es cómo deben ser distribuidas las funciones o diseñada la descentralización, sino qué puede hacerse.

Esta devolución de recursos a través de transferencias evidentemente se realiza a cambio de los recursos que los gobiernos locales dejaron de recaudar para cederlos a la federación, y aunque ese es el primer argumento (transferencias resarcitorias²⁰ o transferencias no condicionadas), también lo es el hecho de buscar con ello corregir los desequilibrios que se dan cuando los ingresos locales no son suficientes para cubrir el gasto, en cuyo caso las transferencias son compensatorias o redistributivas²¹ (recurso condicionado), cuyo principal objetivo es lograr la equidad entre los gobiernos locales bajo el argumento de que éstos son diferentes en cuanto a capacidad fiscal y desde luego necesidades (es decir, se busca corregir desequilibrios horizontales).

Los desequilibrios horizontales, en palabras de López (2004) se refieren “a las marcadas diferencias entre municipios [por ejemplo] para el promedio de municipios metropolitanos mexicanos, los ingresos propios representaron más del 70% de las transferencias, en los municipios más pequeños del país esta proporción no alcanzó el 8%” (López, 2004, pág.21). Bosh, Espasa y Costas (2009) explican que los desequilibrios verticales se producen cuando no se da correspondencia entre las competencias verticales y las atribuciones recaudatorias, es decir, entre las obligaciones de gasto y los ingresos propios y precisan:

- a) Desequilibrios Verticales, que tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para generar ingresos tributarios);
- b) Desequilibrios Horizontales, que son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto (Bosh, Espasa y Costas, 2009, pág. 13).

²⁰ Para el caso mexicano el Ramo 28 Participaciones

²¹ Ramo 33 Aportaciones en el caso mexicano

Hay que subrayar que los primeros (desequilibrios verticales) son los que interesan a esta investigación, toda vez que se trata de medir y analizar la capacidad fiscal de los gobiernos locales versus sus necesidades de gasto.

De regreso con las transferencias para corregir esos desequilibrios, Trujillo Salazar (2008), hace hincapié en su estudio titulado Transferencias Intergubernamentales y Gasto local que: “Hay que tener presente que un volumen excesivo de la subvención va en contra de la autonomía y de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales” (Bosh, Espasa y Costas, 2009, pág. 15). La subvención o transferencias, para nuestro caso federales, son los recursos que el gobierno central devuelve a los gobiernos locales, en un ejercicio de redistribución o con propósitos resarcitorios.

En términos simples las transferencias son en realidad recursos, mismos que ha recaudado el nivel de gobierno central en el territorio que comparte con los gobiernos de los otros niveles y previo pacto, les devuelve (descentraliza) a los niveles inferiores de gobierno; las transferencias materializan el propósito del federalismo fiscal: la eficiencia en los bienes públicos, y así lo definen algunos autores, como “la búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional” (Trujillo, 2008, pág. 462), desde una perspectiva de gobiernos multinivel (contexto vertical), lo anterior, como ya se explicó antes, con base en los teóricos neoclásicos del FFG (Tiebout y Oates), cuya teoría establece que los gobiernos locales que son los más cercanos a los ciudadanos, deben conocer mejor sus necesidades y por ello ser más eficientes en el ejercicio del gasto; en cuanto a la perspectiva horizontal existen diferencias económicas entre los gobiernos locales, en tal contexto las transferencias buscan la equidad entre ellos, así los servicios y bienes públicos a proveer por diferentes gobiernos de un mismo ámbito, serán de un mismo nivel o calidad.

Las transferencias implican devolver facultades o reasignarlas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales o subnacionales, mismas que deberán ir acompañadas de recursos y libertad en la decisión respecto de su ejercicio.

De acuerdo con Rumi (2013), y en concordancia con lo expuesto, el propósito de las transferencias es “cerrar la brecha entre los gobiernos subnacionales (desequilibrios horizontales), [pudiéndose] transferir sumas fijas, porcentajes de recaudación de impuestos o conjunto de impuestos, porcentajes de gasto realizado y/o de los recursos propios por los gobiernos subnacionales, o combinaciones de estos mecanismos “(Rumi, 2013, pág. 93).

En ese orden de ideas siguiendo a la misma autora (Rumi, 2013), los teóricos del Federalismo Fiscal de la Segunda Generación FFSG no plantean de quién es el rol de distribución, sino, se centran en los determinantes políticos y económicos del uso, y tamaño de las transferencias para cerrar las brechas fiscales entre gobiernos del mismo nivel; Rumi (2013) señala que los estudios empíricos recientes han identificado que la redistribución del ingreso entre los gobiernos está:

Fuertemente influidos por los incentivos políticos de quienes toman las decisiones en materia de políticas públicas y que no pueden ser explicados de manera exclusiva sobre una base normativa que solamente mire las disparidades de necesidad y capacidad fiscal [...] influencia política y el tamaño de las jurisdicciones juegan un [...] consistente rol en la distribución horizontal de las transferencias [...] entre las variables políticas que se asocian [,], destacan las medidas de sobrerrepresentación y de alineación política de quienes deciden las políticas a nivel central y los que lo hacen a nivel subnacional (Rumi, 2013, pág. 94).

Esos mismos estudios concluyen que la distribución se da entre jurisdicciones grandes en población hacia las pequeñas, no de ricas a pobres, o bien, como lo plantean Lindbeck y Weibull (1987) citados en Rumi (2013, pág. 98) que incluso con base en los objetivos de quien hace la política (maximizar votos por ejemplo enviarán más recurso en donde la contienda sea apretada) es que se diseñan las transferencias entre los

niveles de gobierno; Rumi (2013), hace una reseña de diversos estudios empíricos en diferentes partes del mundo que analizan la relación entre la política redistributiva y la variable alineación política, y donde se evidencia que el propósito de las transferencias de acuerdo a estos teóricos considerados del FFSG va más allá de la reducción de brechas fiscales y donde la política juega un papel discreto pero determinante.

Ahora bien, en el enfoque normativo del federalismo fiscal, existen dos tipos de transferencias para regular su estructuración: las no condicionadas, y las condicionadas; las transferencias no condicionadas a decir de Trujillo (2008), quien también las denomina aportes no condicionados (block grants), buscan la equidad, tienen como propósito la nivelación o igualación, son de libre asignación (recordemos que la función del gobierno local es la asignación -misma que será explicada más adelante-, por lo que cuando se dice asignación se refiere a que se tiene libertad de ejercer o gastar en lo que se crea más conveniente), a decir de la autora este tipo de transferencia se da a los gobiernos con bases tributarias más pequeñas; las transferencias condicionadas son de libre administración por parte del nivel de gobierno receptor, tienen como propósito redistribuir el ingreso.

Es así que las transferencias condicionadas o aportes condicionados (categorical grants), de acuerdo a la misma autora, tienen como propósito el subsidio para quienes generan externalidades positivas, en palabras de Martín (2009) las externalidades: se dan cuando un agente económico actúa de manera que genera unos resultados positivos o negativos que afectan a otros agentes ajenos al proceso de intercambio, y que no se manifiestan en los precios. Uno de los casos típicos de una externalidad negativa es la contaminación de un río o el consumo de tabaco. En ambos casos, el nivel de producción que sería deseable a nivel social es distinto del que realmente se produce; en el caso de efectos externos negativos, se produciría más de lo que la sociedad en su conjunto desearía. La labor del Estado consistirá en alterar los costes de producción para que incentive a disminuir o aumentar el efecto externo, según sea el caso de una externalidad negativa o positiva, respectivamente (Martín, 2009, pág. 138).

Lo anterior se traduce como que son recursos para bienes o servicios específicos, considerados por el gobierno central prioritarios; ahora bien, dentro de este tipo de transferencias o aportes se ubica un subtipo denominado con contrapartida (matching grants), y de acuerdo a Wiesner (1992, 61) citado en Trujillo (2008, pág. 464), “los aportes con contrapartida propenden por dos objetivos, primero buscar un esfuerzo fiscal propio, y segundo hacer más transparente la accountability (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical” (Trujillo, 2008, pág. 464), de acuerdo a la autora, este subtipo de transferencias o aportes tienen como propósito evitar que haya “pereza fiscal” en los gobiernos subnacionales o locales; el término de pereza fiscal está vinculado o deriva de la capacidad fiscal, y es el tema a desarrollar, junto con las metodologías en el Capítulo número 4 del presente trabajo, en palabras muy concretas la pereza fiscal se refiere al esfuerzo fiscal, y éste es la relación que hay entre lo recaudado y la capacidad fiscal real.

En ese orden de ideas desequilibrios pueden ser el resultado de una baja capacidad fiscal, entendida ésta como la capacidad económica del territorio-población del nivel de gobierno de que se trate, aunque no es el único criterio, pues con tal argumento, inclusive se involucra la capacidad en materia de recursos humanos del gobierno de que se trate; resolver tal planteamiento es el propósito del presente trabajo, en específico para los gobiernos locales del Estado de Hidalgo. Lo anterior en virtud de que se considera de suma importancia no sólo medir el esfuerzo fiscal y la capacidad fiscal como lo han hecho múltiples estudios empíricos, sino determinar, a partir de lo que dichos estudios han concluido (existe bajo esfuerzo fiscal en los municipios y las transferencias federales las detonan), si la capacidad económica de que dispone el gobierno local está siendo explotada al cien por ciento, y si ese es o fuera el caso²², si

²² Castañeda y Pardinas (2012).

ello permitiría autonomía financiera al gobierno local; esto es, teóricamente se deben definir esos criterios (para el diseño de las transferencias) a los que alude la autora (Trujillo, 2008), si bien se debe medir la capacidad fiscal, es importante abonar al actual contexto teórico de las transferencias (normativo), y considerando en todo momento que los gobiernos locales ceden parte de su soberanía (y subnacionales) para que un ente superior (el central) recaude en su nombre, qué es lo que pasaría o cómo debiera resolverse si la base tributaria no es suficiente, y la pregunta aquí es suficiente ¿para qué?; pues si analizamos los tipos de contribuciones que fueron asignados desde el pacto fiscal a los gobiernos locales o subnacionales, la pregunta sería ¿Qué nivel de autonomía estaba planeado con ese recurso?, esto es, si debiera ser suficiente para proveer los servicios y bienes públicos que les corresponden a tal ámbito de gobierno, además de detonar el desarrollo económico, porque si ese fuera el caso, más que descentralización y transferencias se requeriría devolver las facultades a cada nivel de gobierno inferior.

2.2.1.3 Función de Asignación: gobierno local.

Con referencia a la función de asignación, Trujillo (2008), se remite desde luego a Musgrave, y señala que ésta les corresponde a los gobiernos locales, para que sean ellos quienes provean bienes y servicios que si los produjera el sector privado serían más costosos e insuficientes, generando con ello fallos de mercado, argumenta que el objetivo de este nivel de gobierno es la aplicación eficiente de los recursos. Desde otro enfoque, es el mismo planteamiento que Musgrave, en el sentido de que los servicios que el sector privado ofrezca sean aquellos en los que se desempeña más eficientemente, considerando en todo momento que no haya asimetrías de información.

Es así que la función de asignación se relaciona con el ejercicio del gasto y el presupuesto, y encuentra su sustento en el Teorema de descentralización de Oates,

teórico del FFPG citado en Ramírez (2011) quien con base en tal teorema justifica que dicha función esté a cargo del gobierno local: “En los casos en que el gobierno central no es capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciado a sus ciudadanos deberá descentralizar la provisión” (Ramírez, 2011, pág. 19), en concordancia con esto, Rumi (2013), señala que “desde una perspectiva normativa, por el lado de los gastos, el gobierno nacional provee bienes públicos nacionales y los gobiernos descentralizados, bienes públicos locales” (Rumi, 2013, pág. 99), por gobiernos descentralizados se refiere a los de nivel subnacional y local, y el concepto descentralizados se ubica en el mismo contexto que se explicó hacia el final del acápite anterior, el de la función de distribución.

Estos planteamientos se ubican como ya se dijo, en la teoría tradicional del federalismo fiscal o el FFPG, en cuyo contexto, dicha función tiene como propósito que los recursos sean utilizados lo más eficiente posible a efecto de eliminar los fallos de mercado, debiendo cubrir las necesidades sociales (el bienestar social) a partir de la recaudación tributaria, que posteriormente permitirá la inversión y los servicios públicos. Rumi (2013), también hace hincapié en que la teoría normativa del federalismo fiscal supone que quienes hacen las políticas públicas son sabedores de las preferencias de sus gobernados y en el escenario ideal teórico del FFPG se ajustan a ellas como un ‘hacedor de políticas benevolente’, por lo que el gasto al que alude la función de asignación se realiza con base en dichas preferencias; sin embargo, en la práctica hay dificultad en ello, por lo que las nuevas teorías del federalismo fiscal FFSG, ubican tales discrepancias en términos de un problema principal-agente (Rumi, 2013, pág. 100), la teoría principal – agente se ubica teóricamente en la teoría del Neoinstitucionalismo, la cual se revisa enseguida.

Pese a que hay un tipo de transferencia condicionada es común encontrar coincidencia empírica en que las transferencias tienen cierto efecto en el desempeño

fiscal que los gobiernos locales o subnacionales realizan, por ello resulta oportuno hacer un breve repaso de cuál es el efecto de las transferencias desde el enfoque normativo y positivo del federalismo o descentralización fiscal, siguiendo a Trujillo (2008) se tiene lo siguiente:

a) El enfoque normativo establece la necesidad de transferencias desde el gobierno central para los gobiernos locales, con propósitos de eficientar el gasto de tales recursos, buscan además aminorar los desequilibrios verticales y horizontales entre los gobiernos, esto es desequilibrios entre diferentes niveles de gobierno en el primer caso, y entre gobiernos de un mismo nivel respectivamente.

b) Como ya se explicó los preceptos normativos establecen recaudación por el nivel de gobierno central, descentralizar parte del gasto y transferencias del nivel superior al inferior de gobierno para corregir asimetrías que surjan de lo anterior. Desde este enfoque se encuentra el efecto FLYPAPER situación que se da cuando al separar las potestades tributarias entre quien recauda y quien gasta, trae como consecuencia que entre mayor es el ingreso –por transferencias- mayor es el gasto, es decir, las transferencias “se adhieren” a los ingresos locales y se “gastan” como si fueran ingresos propios; lo anterior se explica mediante dos postulados: el votante mediano y el del burócrata maximizador de presupuesto y para éste último, el efecto FLYPAPER se explica a partir de la relación principal-agente (desarrollado por la teoría del neoinstitucionalismo).

Respecto del teorema del votante mediano, Piffano (1998), citado en Trujillo (2008), concluye que con las transferencias tanto condicionadas como no condicionadas el votante mediano demandará mayores bienes o servicios públicos, puesto que percibe menores costos por ilusión fiscal, lo cual ocasiona mayor gasto público, situación que

no se daría si el aumento en los ingresos públicos derivara del incremento en los impuestos por un aumento en sus ingresos.

En cuanto al efecto FLYPAPER en el postulado del burócrata maximizador del presupuesto el cual Trujillo (2008) explica a partir de las aportaciones de Acosta y Loza (2001), quienes incorporan la relación principal-agente y la teoría de la elección racional en el Neoinstitucionalismo, en virtud de que si bien el gobierno es un monopolio, la forma de maximizar su utilidad es a través del presupuesto, para tal efecto tiene en cuenta además de las demandas ciudadanas para continuar como gobernante a los otros niveles de gobierno debido a que a ellos rendirá cuentas; en este contexto las instituciones (así lo plantea la teoría del Institucionalismo) son una serie de reglas e instituciones, restricciones e incentivos que condicionan a los diferentes actores (niveles de gobierno) quienes tienen como principal propósito maximizar sus beneficios; en este contexto el modelo principal-agente se configura para efectos de la descentralización, toda vez que el principal sería el gobierno central, como ente superior, al diseñar y realizar las transferencias sobre todo condicionadas, aunque ello reste a la autonomía de los gobiernos subnacionales o locales; Campbell (1993), citado en Trujillo (2008, pág. 479), refiere que el desafío es diseñar los incentivos y restricciones más apropiados en las transferencias, considerando en todo momento que los gobiernos subnacionales y locales deben ser responsables ante el gobierno central.

Lo anterior se relaciona con la teoría de la tributación la cual de acuerdo a Wildasin citado en Aguilar (2010, docto 3 2022, pág. 108), “plantea que la eficiencia fiscal depende de la elección adecuada del nivel de gobierno para la gestión tributaria de cada uno de los impuestos del sistema” (Aguilar, 2010, pág. 108) N

Desde la perspectiva del enfoque normativo de acuerdo al análisis teórico realizado por Trujillo (2008),, al aporte de Horacio Piffano (1998), los impuestos que se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno del Estado Federal, consideran en

primer lugar para el gobierno central, las bases tributarias móviles, economías de alcance y de escala, así como aquellas con fines redistributivos, esto es, el IVA y el ISR respectivamente; por su parte los gobiernos locales tendrían atribuciones para gravar la riqueza no móvil, como lo es el Impuesto predial; dado que lo anterior, a decir de los referidos autores, generaría una eventual desigualdad y en consecuencia una competencia recaudatoria, la teoría del federalismo fiscal apoya las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales y locales con propósitos de armonizar la recaudación en el Estado Federal; y es desde este argumento que surgen las transferencias federales.

Esta distribución de impuestos con fines de recaudación, desde la perspectiva de la forma de Estado Federal, es lo que se denomina Pacto Fiscal, el federalismo fiscal puede conceptualizarse como un pacto entre los gobiernos subnacionales que integran la federación, acotado al tema de la recaudación, esto es, se trata de un acuerdo en el que se define qué nivel de gobierno captará las contribuciones, de manera que no se duplique la función, es decir, no haya concurrencia recaudatoria; pacto que, por otro lado involucra el gasto público, es decir, quién deberá ejercer el presupuesto en los diferentes rubros de gasto, lo cual está relacionado con la predeterminación de cómo serán distribuidos los ingresos recaudados; al respecto el mismo Oates ahora citado por Gallardo (2017, pág. 65), señala en su teoría de federalismo fiscal, que éste conlleva definir “competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público [...] un conjunto de normas utilizado por los países “federalistas o centralistas” que intentan descentralizar la labor fiscal” (Gallardo, 2017, pág. 65); esas competencias son establecidas como un pacto fiscal teniendo como marco el pacto federal (para el caso del Estado Federal), competencias que abonan al objetivo del federalismo fiscal que es, evitar la concurrencia tributaria, así como eficientar el sistema recaudatorio, y descentralizar el otorgamiento

de servicios (a los gobiernos subnacionales o locales), a partir de la redistribución del ingreso federal.

En tal orden de ideas se puede decir que federalismo fiscal es el nombre que desde el contexto teórico o normativo se da a la organización del Estado Federal en materia tributaria en cuanto a la distribución de competencias recaudatorias en los diferentes niveles de gobierno, y pacto fiscal por su parte, es la materialización de dicha distribución en calidad de acuerdo en el contexto positivo

La autora (Rumi, 2013) analiza los avances en economía política del federalismo fiscal en las dos décadas previas a su estudio, esto es, las teorías que integran los estudios de la FFPG, y aunque se podría inferir que son aquellas que se sustentan en los aportes de Musgrave (1959), en realidad ambos modelos o estudios (FFPG y FFSG) tienen su origen en los aportes teóricos de dicho autor, de hecho ambas generaciones se complementan; por ello Musgrave con su diversa literatura ha sido citado en la mayoría de los estudios en la materia, por ser la referencia básica de las finanzas públicas durante buena parte del siglo XX²³, dichos estudios “analizaban los problemas de asignación de funciones [...] entre los distintos niveles de gobierno [al tiempo que] asumían la presencia de un planificador social cuyo principal objetivo era la maximización del bienestar social” (Rumi, 2013, pág. 80) a partir de la premisa de que descentralizar permitiría una distribución óptima y eficiente de los recursos o bienes públicos.

Los teóricos que representan a la segunda generación que encabeza el mismo Oates (2005), cuestionan los beneficios de la descentralización dado que: “la poca relación entre la recaudación local y el gasto local ejercido ocasiona una gestión ineficiente e irresponsable de los recursos públicos” (Sovilla, Saragos y Morales, 2018,

²³ En su libro *The Theory of Public Finance* (1959).

pág. 401), los estudios de esta generación evidencian que los agentes públicos involucrados (desde la perspectiva teórica del Principal Agente) buscan maximizar el presupuesto y como ya se mencionó en párrafos anteriores con ello maximizar sus propios beneficios; además argumentan que hay información que no todos los actores tienen a disposición (asimetrías de información), y la descentralización depende de las instituciones políticas y fiscales y de los mecanismos que éstas establezcan como incentivos.

Otro aporte de la teoría del FFSG, es que plantean la rendición de cuentas (accountability) como una premisa que debe existir en el federalismo fiscal, argumentando que entre mayor transparencia y control tengan los gobernados, más estarán de acuerdo con la política de gasto público que ejerza cada nivel de gobierno.

Siguiendo el análisis de los autores ya referidos (Trujillo, 2008 y Horacio Piffano 1998), la distribución de los impuestos para efectos de recaudación conforme al enfoque teórico normativo presenta las siguientes características: los impuestos asignados al gobierno central representan la mayor recaudación en relación con el gobierno local; los postulados normativos establecen un esquema recaudatorio centralizado que debe resolverse con transferencias verticales; el gasto local estará condicionado al financiamiento del gobierno central y no a las necesidades de gasto por bienes y servicios públicos; entre otros.

En ese orden de ideas, es de destacar que en ambas generaciones sobresale Wallace Oates, quien es considerado institución académica en el tema de federalismo fiscal en Estados Unidos de América, y como ya se apuntó en líneas anteriores su postulado establece que en el gobierno federalista existen dos formas de ordenamiento fiscal: la centralización y la descentralización: en el primero la autoridad central recauda y distribuye los ingresos, en este escenario los gobiernos locales no recaudan,

dependen de las transferencias que haga el gobierno central; en la descentralización, los gobiernos en sus diversos niveles, recaudan los ingresos para sus propios gastos, existen las transferencias pero menores, para compensar o resarcir aquellos casos en que la recaudación no sea suficiente, puede incluso no haberlas aunque en la práctica esto no ocurre en ningún país o por lo menos no se encuentra documentado a la fecha.

Los trabajos de Oates le permitieron concluir que la centralización absoluta no es apropiada, así como tampoco lo es la descentralización total, argumentos a los que abona el FFSG, es decir, si bien se pronuncia a favor de la descentralización fiscal, considera pertinente que los gobiernos locales recauden una parte de sus ingresos por razones de toma de decisiones fiscales responsables y de evitar mecanismos de control a modo, a partir de las transferencias desde el gobierno central (Pineda, 1994), lo que la mayoría de autores definen como accountability o rendición de cuentas.

Otro autor que también es referente en la teoría del federalismo fiscal y se considera oportuno agregar, es Bahl (1993), quien argumentó que la centralización era una mejor opción en los países en desarrollo debido a que entre otros factores, hay mayor capacidad del gobierno central para estandarizar los niveles de recaudación, lo cual está relacionado con una mayor cualificación para la administración de los impuestos, además, trajo al escenario teórico un planteamiento para evaluar la descentralización, y así determinar su efectividad, mismo que consiste en medir el gasto efectuado respecto de los ingresos propios (Pineda, 1994), lo cual resulta por demás interesante aplicado al Estado Mexicano en el contexto de los ingresos que recaudan los gobierno locales, es decir, los Municipios, e inclusive los gobiernos subnacionales, esto es, las Entidades Federativas, lo cual como se verá en el capítulo correspondiente a Autonomía Financiera (capítulo 4) no es del todo eficiente.

En cuanto a los argumentos de los estudios clasificados en la segunda generación, y trayendo a colación lo que ya se analizó en líneas anteriores, teorías de

Oates (1977) y Bahl,(1993) acerca de que no hay recetas generales para aplicar la descentralización, o bien que la mayoría de los postulados tienen un sesgo hacia el contexto de Estados Unidos de América, de modo tal, que cuando se trata de países con circunstancias económicas menores, dichos preceptos deben ser referentes pero no reglas absolutas, dadas las diferencias en la magnitud del desarrollo y desde luego, por lo que ya se ha apuntado: la génesis del federalismo es distinta en cada país; a este respecto sobresale el análisis de Sovilla, Saragos y Morales (2018), quienes añaden que:

En muchos casos, en los países en desarrollo, la descentralización sólo se ha dado por el lado del gasto, mientras la recaudación se mantiene centralizada. Eso obliga a introducir un programa de transferencias desde el gobierno central a los GSN [gobiernos subnacionales], lo que determina una fuerte dependencia fiscal de estos últimos (Sovilla, Saragos y Morales, 2018, pág. 400).

Dichos autores, finalmente concluyen que en este tipo de países el éxito de la descentralización fiscal dependerá de otros factores tales como las características institucionales, que entre otros aspectos deben incluir el tema de la *accountability* o rendición de cuentas (Sovilla, Saragos y Morales, 2018). Lo cual es por demás acertado, pues la descentralización fiscal debe incluir además de las transferencias de recursos y reasignación de funciones, la transparencia en el ejercicio de ese recurso.

Habiendo profundizado en las funciones fiscales, que, a decir de los teóricos clásicos como Musgrave tienen los diferentes niveles de gobierno en un Estado Federal, y dado que como ya se ha mencionado, estas funciones, buscan minimizar los fallos de mercado, es importante precisar, que las funciones derivan de un modelo económico en el cual el Estado debe intervenir en la Economía lo menos posible, esto es la teoría de Adam Smith y su Estado Clásico en su obra La Riqueza de las Naciones, sin embargo, en “el día después de la pandemia COVID 19” autores contemporáneos (Basombrio, 2020) Mazzucato y Skidelsky (2020); sugieren que, si bien dichas funciones tienen como

propósito principal que el Estado provea no sólo los servicios sino los bienes públicos a la población al menor costo posible, además de garantizar derechos sociales y económicos, fin último de aquél; tales bienes y/o derechos han sido descuidados al grado que evidenció la pandemia que imposibilitó a aquel ‘salvar’ a los gobiernos de la crisis que generó la emergencia sanitaria que bien se equipara a los efectos del sobreendeudamiento ya explicados, a diferencia que en ellos el gobierno central o federal ‘rescata’ a los gobiernos de niveles inferiores, y en el otro caso no había, en dicha organización multinivel de gobiernos, quién ‘salvara’ al de mayor jerarquía; con ello, los autores contemporáneos ya señalados, que no propugnan por una u otra generación del federalismo fiscal, estos autores se preguntan si la emergencia mundial (y ahí es donde cobra relevancia lo analizado en el función estabilización-globalización y la eventual necesidad de un ente supranacional que haga la ‘función’ de un gobierno global en analogía a lo que en su momento hicieron los organismos financieros internacionales cuando hubo que ‘sacar’ al mundo de la crisis posguerra en la segunda guerra mundial), dio la razón a la propuesta teórica de Keynes, en la que el Estado debe intervenir más allá de sólo crear la infraestructura para el mercado, y corregir las fallas de ese mercado, debe hacerlo para proveer los bienes públicos a que se refieren estos autores contemporáneos.

Los diferentes estudios empíricos han medido la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, y las conclusiones varían por muy poco, generalmente se coincide en que no se explota la capacidad fiscal o que el esfuerzo fiscal es muy bajo, atribuyendo la causa a las transferencias federales; si bien el punto aquí es detonar mediante el análisis empírico un nuevo federalismo, es de suma importancia primero, determinar cuál es el nivel de autonomía financiera de los municipios al explotar plenamente su capacidad fiscal, y después determinar con el apoyo teórico cuál es la necesidad de gasto (lo cual no es tema del presente proyecto).

2.2 Ubicación teórica del Federalismo Mexicano

Según Weingast (2014) citado en Ruíz-Porrás y García-Vázquez (2014) el federalismo fiscal mexicano se ubica en el modelo que propone la primera generación de estudios del federalismo fiscal (el enfoque normativo, el cual encuentra a su vez otra base teórica, esto es el neoinstitucionalismo, explicado más adelante a partir del federalismo fiscal normativo).

Capítulo 3 Federalismo fiscal en México.

Desde la perspectiva comparada, las funciones para cada nivel de gobierno a las que alude Musgrave (1980), así como las teorías que propone tanto él como Oates (1977), no son del todo aplicables en los países de América Latina, puesto que son teorías que, a decir de dichos autores, y como ya se señaló en párrafos anteriores surgieron en Estados Unidos de América, y en ese sentido es oportuno incorporar al análisis del federalismo mexicano, que las funciones descritas responden al contexto de aquel país, y al respecto Oates y Bahl citados en Pineda (1994, pág. 255), afirman que “los planteamientos relativos a las ventajas de la descentralización fiscal no son aplicables a los países en desarrollo” (Pineda, 1994, p. 255; dado el contexto que dio origen a su aplicación, en especial en cuanto a la génesis del federalismo mexicano, estos mismos autores refieren para efectos de la comparación, un texto clásico del tema del federalismo estadounidense: *The Federalist* (Hamilton, Madison y Jay, 1961), citado en Sovilla, Saragos y Morales (2018), a partir del cual explican de forma comparada tanto el origen del federalismo norteamericano como el mexicano:

Cómo a partir de un conflicto entre las trece colonias y Gran Bretaña surge el sistema de organización federal, que a través de un pacto entre iguales consolidaría poderes locales paritarios. El caso de México es distinto, pues España le transfirió su estructura centralista. La historia del federalismo mexicano desde la formación del Estado nacional, a diferencia de Estados Unidos, es la de una confrontación constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas (Sovilla, Saragos y Morales, 2018, pág. 398)-

Lo anterior permite anticipar, que cualquier receta que haya funcionado en materia de federalismo fiscal en dicho país tendrá mucho que ver con el origen de su Estado Federal, por lo que a decir de los mencionados autores, no es posible generalizar el federalismo fiscal como fue concebido en EUA, pues su éxito dependerá del contexto en dicha materia (Sovilla, Saragos y Morales, 2018); en palabras de Pineda (1994): “podría decirse que no hay recetas universales, como no hay dos países iguales, pero

es conveniente tomar en cuenta algunos lineamientos extraídos del estudio de la experiencia internacional” (pág. 253). Ello será parte del análisis en el capítulo siguiente.

Ahora bien, se ha analizado la perspectiva teórica de la descentralización fiscal, en el contexto del federalismo fiscal, siendo pertinente señalar las funciones que en tal contexto, deben realizar los diferentes niveles de gobierno en un Estado Federal,

Continuando con el tema de la descentralización, es posible por otra parte, concluir que la descentralización tiene qué ver con la forma organizacional de la administración pública en México, y que desde la perspectiva teórica en congruencia con la praxis, en ello imperan dos formas antagónicas: la centralización y la descentralización, para el caso concreto de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que, tal organización de la administración pública federal (desde la perspectiva forma de estado) será centralizada y paraestatal (poder ejecutivo, desde la perspectiva forma de gobierno), modelo que se replica en los otros dos niveles de gobierno, lo que significa que las decisiones se toman en el centro, que es el gobierno federal, aunque eventualmente concurren ambos tipos de administración, pues hay organismos descentralizados, órganos desconcentrados, aun cuando en términos de las decisiones y la tutela de ciertos temas, prevalece la centralización, pese a que la tendencia internacional es la descentralización de diversas funciones gubernamentales, en cuyo contexto se busca una óptima combinación entre la centralización y la descentralización fiscal.

Como se planteó entre los propósitos de la presente investigación se encuentra analizar la dependencia financiera que actualmente tienen los municipios respecto de la federación, para ello en las líneas anteriores ha quedado explicado el concepto de federalismo y los aspectos que se vinculan a él en el contexto de la forma de gobierno desde la perspectiva teórica, ahora se analizará cuál es la relación de éste con el tema fiscal, en concreto, qué implica el federalismo fiscal desde la perspectiva de un Estado

federal, y en qué grado se aplica en México el tema de la descentralización en particular la fiscal.

3.1 Federalismo y descentralización fiscal en México

Con base en los planteamientos teóricos referidos, es posible afirmar que en México, como ya se señaló desde la forma de Estado Federal, surge el federalismo como un pacto a partir de las Entidades Federativas, cuya unidad de división territorial es el Municipio; la Federación que como ya se señaló se integra por tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, en que la forma de gobierno es una República Democrática y Representativa, cuyo poder se divide para su ejercicio en tres órdenes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Ahora bien, dado que el modelo de administración pública y por consecuencia de ordenamiento fiscal que fue adoptado e instituido en la Constitución Política que hoy nos rige y que data de 1917 es el centralista, en virtud de que para efectos del ejercicio del poder (en el caso del poder ejecutivo y en éste la administración pública) se tiene tal característica (centralista y paraestatal) pese a la forma de Estado Federal que implica entes subnacionales dotados de su propia soberanía que necesariamente lleva implícita la autonomía, misma que no tendría por qué excluir el aspecto financiero; de ambos contextos surge el federalismo fiscal mexicano, cuya génesis, le otorga ciertas particularidades, entre las que destacan que corresponde al Estado Federal la rectoría del país, lo cual implica la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica, con un régimen de economía mixta, el estado tiene en reserva ciertos sectores, con un gobierno de corte benefactor y cuyo modelo económico fue evolucionando desde la sustitución de importaciones hasta el neoliberalismo con ajustes propios; en ese contexto, el federalismo mexicano adoptó una dinámica centralizadora que de alguna forma fue oponiéndose a la aludida autonomía gubernativa de entidades

y municipios, al menos en materia administrativa, lo que después de algunos consensos incluyó a la función fiscal, y el esquema se replicó en los estados respecto de los municipios.

Algunos autores como Pineda (1994), explican que en México el centralismo fiscal tiene su origen en lo que Bahl en su teoría denomina el 'efecto crisis', lo cual se relaciona con aspectos del sistema político económico, como la estabilidad económica, la unidad nacional, el gobierno autoritario y la falta de institucionalización de los gobiernos locales; de dichos aspectos en México destaca que a menor estabilidad financiera, mayor centralización fiscal; asimismo, que a mayor democracia mayor tendencia a la descentralización; en cuanto a la institucionalización, en general tomando como referente a Bahl, dicho aspecto se relaciona con algunos de los principios de la burocracia weberiana, como la falta de profesionalización del personal, capacidad técnica, entre otros.

Los razonamientos anteriores permiten confirmar uno de los postulados de la descentralización fiscal de Bahl y del propio Oates en Pineda (1994), relativo a que cada país es diferente y lo que le aplica a uno no necesariamente le aplica o funciona en otro, en México como ya se expuso en párrafos anteriores, se adopta una forma de Estado Federal igual que en los Estados Unidos de América, país en donde Bahl y Oates realizan sus estudios, y al igual que dicho país en donde se desarrollaron las aludidas teorías de la descentralización, en México se pretende desde 1980, implementar tales adecuaciones al federalismo en México, a partir de lo que en el caso particular se ha denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal., este esfuerzo por ordenar aquello que de origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es claro: las potestades recaudatorias en el federalismo mexicano que en el corto plazo generaron problemas de concurrencia recaudatoria entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

3.1.1 La descentralización fiscal.

La transferencia de poder de decisión a un nivel de gobierno subnacional o local con propósitos de que éstos suministren bienes públicos configura el concepto de descentralización, tal decisión involucra de acuerdo con Finot (2005), dos tipos de decisiones, cuánto y con qué recurso se va a realizar dicho suministro, y cómo se ha de realizar.

El contexto que plantea Finot (2005), nos permite llevar la discusión al tema que nos ocupa en el presente capítulo: el federalismo fiscal, al que Tiebout (1956) denominó descentralización fiscal, pues no se trata sólo de trasladar poder de decisión sino también implicar en ello la parte financiera y ejecutora para llevar a cabo las decisiones.

El supuesto preliminar es que a mayor descentralización fiscal mayor recaudación local, refiriéndonos a los gobiernos locales, sin embargo, se verá más adelante, a partir del análisis de algunos estudios empíricos, que estos no son siempre los resultados que se obtienen, uno de ellos el Flypper effect. Sour y Girón (2007), refieren que es uno de los fenómenos que más se estudia en el contexto del federalismo fiscal, el cual explican se refiere a que el gasto incrementa cuando hay transferencias, si éstas se recortan no es fácil para los gobiernos recortar esos gastos por lo que estarían obligados a recaudar ingresos propios para continuar financiando dichos gastos.

De acuerdo al análisis del concepto de descentralización fiscal realizado en líneas anteriores desde la perspectiva del derecho administrativo, y dado que desde la óptica de la teoría económica el concepto federalismo fiscal fue introducido por Wallace Oates en su obra de 1972, en donde denominó a la descentralización fiscal “federalismo fiscal”, la teoría económica como una rama de las finanzas públicas, es así que, es posible inferir que la descentralización fiscal y el federalismo fiscal se interpretan como sinónimos, aunque en estricto sentido la primera se refiere a transferir facultades de

decisión y recursos a niveles de gobierno subnacionales o locales, la segunda involucra desde luego la descentralización pero en un contexto de Estado Federal, dado que aquella puede darse en un contexto de Estado Centralista; Oates (1999, pág.1120) citado en Vargas y Guillermo (2016), explica “el federalismo explora, en términos normativos y positivos, el papel de los diferentes niveles de gobierno y las formas en las cuales se relacionan uno con otro a través de instrumentos como lo son las transferencias intergubernamentales” (pág.38); los citados autores añaden que: “La teoría del federalismo fiscal abarca temas como la asignación de funciones en los diferentes niveles de gobierno, las ganancias en bienestar provenientes de la descentralización y el uso de instrumentos fiscales” (Vargas y Guillermo, 2016, pág. 38), lo anterior permite concluir que el federalismo fiscal se materializa a partir de la descentralización fiscal en un Estado Federal, por ello son conceptos que están muy vinculados, y que inclusive se utilizan de forma indistinta; la asignación de funciones a la que alude el federalismo fiscal se lleva a cabo mediante la descentralización, por su parte la descentralización fiscal como ya se mencionó materializa en una parte el federalismo, en el contexto fiscal.

Es en ese orden de ideas que estudiaremos el tema del federalismo fiscal, con acotación al tipo de federalismo surgido en México.

Es de inferir conforme a lo señalado en párrafos anteriores, que el federalismo fiscal que se ha configurado en México es coincidente con los postulados del enfoque normativo, aun cuando no de forma exclusiva pues, respecto a la distribución de la recaudación que hoy día opera la federación se separan las actividades de recaudación y ejercicio del gasto, algunos autores coinciden con el razonamiento anterior, Sovilla, Saragos y Morales (2018) refieren que el federalismo en México:

Se acerca más a la teoría de las finanzas públicas con un enfoque normativo, en el sentido de que en dicho país prevalece la armonía fiscal central, con una autonomía y descentralización crecientes del gasto público, y transferencias

verticales a los gobiernos locales (por ejemplo, bajo el Ramo 33) para reducir las disparidades regionales e impulsar el crecimiento económico (pág.118).

Resulta oportuno señalar que como se analizará más adelante, los recursos del Ramo 33 son, para el caso de México transferencias federales que están clasificadas como condicionadas, por lo que en ellas no opera la autonomía del gasto, lo cual no es del todo desatinado dadas las capacidades gerenciales que prevalecen en la mayoría de los municipios del país; estas transferencias en estricto sentido corresponden a la descentralización fiscal. En alusión a ello, en las líneas siguientes se revisará cómo se encuentra organizado y cómo operan los gobiernos locales y subnacionales del federalismo fiscal en México, es decir, quién recauda qué tipo de contribución y si la cesión de facultades de recaudación incluye el poder tomar decisiones respecto del gasto público en dichos niveles de gobierno.

3.1.2 Federalismo Fiscal en México

Con base en lo anterior es posible aproximar teóricamente una de las causas de la dependencia financiera de los gobiernos locales en México a los postulados de Bahl, (1993), y de acuerdo a los estudios en la materia se ubica en el que establece que los ingresos propios son menores que los gastos; a lo anterior se suma el planteamiento al que se refieren Sovilla, Saragos y Morales (2018), relativo a que la descentralización fiscal en México se ha aplicado sólo en el rubro del gasto, no así en las facultades de recaudación, lo cual ha obligado al gobierno central a implementar transferencias financieras hacia los gobiernos locales, como una descentralización a modo; transferencias que en términos del enfoque normativo del federalismo fiscal se les atribuye como objetivo la corrección de desequilibrios horizontales y verticales, entre los diferentes niveles de gobierno (para el caso de los últimos) y entre gobiernos de un mismo nivel (para el caso de los primeros).

3.1.2.1 Competencia tributaria en el federalismo fiscal mexicano.

En relación con el planteamiento relativo a dónde contribuir, la respuesta emerge del concepto federalismo fiscal, el cual para el caso de México, es clave en cuanto a que, a partir de su surgimiento se delimita la competencia tributaria en establecer contribuciones, captarlos y ejercerlos; el cual como ya se explicó está relacionado con la coordinación vertical de las responsabilidades fiscales entre los tres ámbitos de gobierno, pues se trata de una yuxtaposición entre federalismo y descentralización en el contexto de las finanzas públicas,

En ese orden de ideas, desde el enfoque teórico de un gobierno federalista, el federalismo fiscal se conceptualiza como un pacto entre las entidades federativas que integran la federación en relación con qué nivel de gobierno captará las diferentes contribuciones, asimismo, en cuanto al gasto público; lo que implica cómo serán distribuidos los ingresos recaudados, en suma, los propósitos del federalismo fiscal son entre otros, evitar la concurrencia tributaria, eficientar el sistema recaudatorio, delegar el otorgamiento de servicios (a los gobiernos municipales) a partir de la redistribución del ingreso federal.

Si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las facultades tributarias de los tres ámbitos de gobierno, y a partir del pacto fiscal de la federación se delimitan dichas facultades para evitar la concurrencia tributaria, es mediante la coordinación fiscal, que los gobiernos locales materializan ese acuerdo de ceder algunas de las atribuciones recaudatorias al gobierno federal a cambio de la devolución y la delegación de ingresos y decisiones sobre su ejercicio; es así que la descentralización fiscal se torna una decisión del estado federado en ese marco de federalismo, un medio para ejecutar el pacto fiscal que se materializa en instrumentos jurídicos de coordinación que cada parte del mismo la suscribe voluntariamente .

La descentralización fiscal como un arreglo intergubernamental per se, tiene como propósito principal además de armonizar el sistema tributario, el hecho de que los gobiernos estatales y municipales cuenten con los recursos necesarios para el gasto público y el poder de decisión sobre los mismos, algunos trabajos como el de Ángeles, Salazar y Sandoval (2017) refieren que además de lo anterior, otro propósito de la descentralización fiscal es que eventualmente incida en el crecimiento y el desarrollo de la región o al menos contribuir a disminuir la disparidad regional, bajo el argumento de que la cercanía con la ciudadanía les permite reconocer las necesidades y preferencias de sus gobernados mejor que el gobierno central, lo cual impactaría en la eficiencia del ejercicio del recurso (Ángeles, Salazar, y Sandoval, 2017); en relación con lo anterior los escenarios teóricos vinculados a las potestades de redistribuir o ceder, en materia del pacto fiscal, son, en cuanto a funciones de administración, que el gobierno central tendrá las facultades de estabilización y redistribución, y los gobiernos locales la de asignación (gasto) de recursos; asimismo, en cuanto a la función de recaudación el gobierno federal deberá hacerse cargo de gravar bases tributarias móviles (de mayores ingresos como ISR e IVA), y los gobiernos locales gravar la riqueza no móvil (de menores ingresos Propiedad); bajo dichos escenarios, el gasto local dependerá de lo que se redistribuya de parte del gobierno federal y no necesariamente de las necesidades de la ciudadanía.

En referencia a quién debe recaudar qué tipo de tributo, desde la perspectiva normativa del federalismo fiscal cuya teoría aprueba que en un contexto centralista se dé la coparticipación de impuestos, al respecto Piffano (1998) citado en Trujillo (2008), plantea dos postulados:

1. Las funciones de estabilización y redistribución regional deben ser asignadas al gobierno central, para que la política fiscal pueda actuar como instrumento que cumplimente dichos objetivos. A los gobiernos locales sólo serán reconocidas las funciones fiscales referidas a la

asignación de recursos [estas son las funciones por nivel de gobierno que plantea Musgrave, y que ya se explicaron en el capítulo anterior].

2. En materia tributaria, los impuestos que deben ser asignados al gobierno central son: a) los que gravan bases tributarias móviles, b) aquellos cuya administración implique economía de alcance y significativas economías de escala -como el IVA-, c) así como también los que persigan fines eminentemente redistributivos -como los impuestos a la renta- []En contraste, se sostiene que a los gobiernos locales es apropiado asignarles potestades tributarias e impuestos que graven la riqueza móvil, como son los impuestos a la propiedad inmueble que son bienes de carácter eminentemente local (Trujillo, 2008, pág. 458).

En este sentido, en México, es que, a partir de la Ley de Coordinación Fiscal, con un propósito de coparticipación a través de ceder potestades tributarias al gobierno federal y la correspondiente devolución en concepto de participaciones federales, se instrumenta el federalismo mexicano materializado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se ha reconfigurado con cada modificación que ha sufrido la Ley que le dio origen, en la que se establecen los criterios de integración, y distribución de la recaudación federal, con propósitos resarcitorios, que en dicha ley cobra el nombre de Sistema de Participaciones, como el que se establece en su artículo 10, relativo a que para que las Entidades Federativas se adhieran al Sistema de Coordinación Fiscal deberán celebrar un Convenio aprobado por su respectivo Congreso, y en el caso de dar por terminada dicha adhesión se deberá seguir el mismo procedimiento.

3.1.2.2 Evolución de las potestades recaudatorias en México.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores la Constitución Política de 1917 estableció un sistema concurrente de tributación entre las entidades federativas y la federación, lo anterior lleva a otro tema: el de la organización que el Estado debe establecer para llevar a cabo dicha recaudación (para el caso de México federalismo y descentralización respectivamente) sin la concurrencia tributaria.

Cualquiera que sea el nivel de gobierno, se ha de financiar a partir de los ingresos públicos (recaudación - ingresos ordinarios-), pues una de las finalidades de los

impuestos es la fiscal: se recauda para financiar servicios públicos (Itriago, 2011). El gasto público que abarca servicios, necesidades, demandas, entre otros, siempre va a depender de los ingresos del Estado, el escenario ideal de política económica es que los ingresos tributarios sean la fuente principal para financiarlo; en este contexto es indispensable que haya suficiencia tributaria, para que los impuestos generen los ingresos que se necesitan para el gasto público (Hernández, 2011). La consecuencia obvia de la baja recaudación es que no se garantizarán los servicios públicos con suficiencia, además de limitar el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza. Algunos autores sugieren que “el pago de impuestos y la recepción por ello de una serie de servicios públicos y prestaciones sociales se erigen como las bases del “contrato fiscal” entre el Estado y los contribuyentes-ciudadanos” (Berganza, 2012, pág. 41). En este contexto, pudiera inferirse que el derecho a los servicios públicos sólo se puede obtener cumpliendo ciertas obligaciones: éstas son el pago de las contribuciones.

3.1.2.2.1 Competencia tributaria de los municipios.

Al ser los municipios los más cercanos a la gente, lo deseable es que detonara el desarrollo local, para lo cual debiera contar con suficientes recursos, el SNCF sin embargo, además del problema del recurso humano (pues el servidor público debe tener estudios que le permitan ser competente en conocimientos, experiencia y sabiduría (León y Meneses, 2016), lo cual en la mayoría de los casos dicho sea de paso no se cumple, inclusive Cabrero (2006), atinadamente señala que de forma paralela a la descentralización fiscal se debe invertir en la capacitación de los funcionarios municipales).

Ahora bien, las atribuciones del Municipio en materia de contribuciones encuentran su fundamento en el Artículo 115 Constitucional en su fracción IV, entre los que sobresale la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, si bien dicho artículo ha sido reformado en varias ocasiones, de entre

ellas las de mayor relevancia en 1983 y 1999, de las cuales se derivan las facultades tributarias y el establecimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno respectivamente.

Si bien es cierto que además de lo anterior cada entidad federativa establece las facultades tributarias para los municipios en su constitución local, también lo es que en cada una de ellas existe la Ley de Hacienda del Municipio, para el caso de Hidalgo se trata de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, vigente desde 21 de noviembre de 2011, cuya última reforma se realizó el 25 de diciembre de 2017, en la cual se establecen las contribuciones para los municipios mismas que se describen en la Figura 1.

Figura 1. Impuestos y Derechos a cargo del Municipio en México.

Impuestos	Derechos
I. Impuesto predial	I. Servicio de alumbrado público
II. Impuestos sobre traslación de dominio	II. Servicios de agua potable
III. Impuestos a los ingresos obtenidos por establecimientos de enseñanza particular	III. Servicios de drenaje y alcantarillado
IV. Impuestos sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, diversiones y aparatos mecánicos o electromecánicos con monedas o fichas.	IV. Por uso de rastro, guarda y matanza de ganado, transporte e inspección sanitaria, revisión de fierros para marcar ganado y magueyes.
V. Impuesto a comercios ambulantes	V. Servicio y uso de panteones
	VI. Servicios de limpia
	VII. Derechos por registro familiar
	VIII. Certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas
	IX. Servicio de expedición y renovación de placa de funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales
	X. Servicio de expedición de placa de bicicletas y vehículos de propulsión no mecánica.
	XI. Expedición, revalidación y canje de permisos o licencias para funcionamiento de establecimientos que enajenen o expendan bebidas alcohólicas
	XII. Por expedición y revalidación de licencias o permisos para colocación y emisión de anuncios publicitarios.
	XIII. Licencia o permiso para la prestación del servicio de estacionamiento y pensiones
	XIV. Alineamiento, deslinde y nomenclatura
	XV. Realización y expedición de avalúos catastrales
	XVI. Expedición de constancias y otorgamiento de licencias de uso de suelo y autorización de fraccionamientos en sus diversas modalidades.
	XVII. Por licencias para la construcción, reconstrucción, ampliación y demolición
	XVIII. Por autorización de peritos en obras para construcción
	XIX. Por autorización para la venta de lotes de terrenos en fraccionamiento
	XX. Otros relacionados con el desarrollo urbano
	XXI. Por la participación en concursos, licitaciones y ejecución de obra pública.
	XXII. Por expedición de dictamen de impacto ambiental y otros servicios en materia ecológica.
	XXIII. Especial para obras de cooperación
	XXIV. Por servicios prestados en materia de seguridad pública y tránsito

Fuente: Elaboración propia a partir de la información Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo [L.H.M.H.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 25 diciembre 2017, (México).

3.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En México se ha adoptado la forma de Estado Federal, y como forma de gobierno una República Representativa Democrática, según lo establece el artículo 40 Constitucional:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024).

Esta forma de Estado y de Gobierno son consecuencia de Constituciones previas y de la propia Revolución Mexicana, y formalizadas con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 (en adelante CPEUM), vigente a la fecha, en la que las Entidades Federativas pactan una alianza o unión, mediante la cual se ceden ciertas facultades al nuevo ente denominado federación mexicana. En el tema que nos ocupa (fiscal) esta cesión de facultades quedó limitada, y por lo mismo generó problemas de concurrencia que como se explicará más adelante requirieron ser resueltas con lo que se denominó Coordinación Fiscal.

En relación con la forma de Gobierno, es menester recordar que está relacionada con el ejercicio del poder, y que el poder de acuerdo con la propia CPEUM reside originalmente en el pueblo, lo cual tiene su sustento en el artículo 39 constitucional:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024).

Ahora bien, la forma de Gobierno o el Gobierno (el poder) para su ejercicio se divide en tres (poderes), según lo dispone el artículo 49 de la CPEUM: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024), lo que se conoce como el principio de división de poderes el cual quedó explicado en el capítulo 1. El poder

legislativo depositado en un Congreso General, que está integrado por dos Cámaras (Diputados y Senadores, las cuales se integran de acuerdo al Artículo 50 de la CPEUM DE 500 diputados y 128 Senadores), y es en estos Poderes de la Unión en que el pueblo ejerce la Soberanía:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024).

Lo anterior se traduce en que el Poder Legislativo a cargo de la creación de leyes (función legislativa), el Poder Ejecutivo a cargo de la función administrativa (Administración Pública), y el Poder Judicial la función jurisdiccional (vigilar y hacer cumplir las leyes); la misma división de poderes aplica a las 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México, quienes a su vez, según lo dispuesto en el artículo 43 integran la Federación, la cual surge del Pacto Federal al que alude el propio artículo 41 Constitucional²⁴ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024).

Resulta oportuno hacer una breve descripción en relación con los antecedentes que dieron lugar a la adopción de esta forma de Estado y Gobierno, a efecto de contextualizar el tema, pues las facultades en esta materia no quedaron del todo claras

²⁴ Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

en cuanto a su separación en tal pacto, además de que fueron evolucionando hasta lo que hoy se conoce como Coordinación Fiscal.

3.2.1 Génesis- del Federalismo en México

La forma de Estado Federal, en el México Independiente se adopta desde la Constitución de 1824, habiendo descartado el Centralismo (entre el Imperio y un Gobierno provincial), y aunque en las Constituciones de 1836 y 1843 se estableció el régimen o forma de gobierno Centralista, en la Constitución del 5 de febrero de 1857 nuevamente se estableció el régimen federal, el cual fue ratificado en la Constitución vigente desde 1917; pero, ¿Cuál es el origen de estas cambiantes formas de estado para el naciente Estado mexicano? Antes de contestar tal planteamiento es oportuno mencionar que si bien se configuró desde entonces el Estado Federal, en éste, por razones históricas, ha predominado “el centro” sobre la periferia, una de las más evidentes es que, si bien se logró el Estado Federal y además laico con la Constitución de 1857, también lo es que subsistieron algunas revueltas locales que configuraron una dictadura de treinta años a quien se le atribuye la centralización, además desde luego, la consolidación del Estado mexicano (Gamas-Torruco, 2001, pág. 158); es así que el predominio del centro que prevaleció por más de 70 años por la hegemonía que a partir de entonces se configuró, para algunos autores “el predominio del “centro”

Para ello conviene remitirse a lo que la doctrina en teoría política concibe como la génesis del federalismo, y que para el caso del Estado Federal mexicano se considera un referente: el federalismo estadounidense, primer país donde surge el federalismo en 1787, el cual se describe en la obra clásica: *The Federalist* (Hamilton, Madison y Jay, 1961), quienes en 1788, defendieron la ratificación de la Constitución Federal para Estados Unidos; algunos autores sugieren que al tratarse de contextos diferentes en su origen (México y Estados Unidos), no tendría la misma evolución, así Sovilla, Saragos

y Morales (2018), analizan desde una perspectiva comparada, tanto el origen del federalismo norteamericano como el mexicano y exponen lo siguiente:

Cómo a partir de un conflicto entre las trece colonias y Gran Bretaña surge el sistema de organización federal, que a través de un pacto entre iguales consolidaría poderes locales paritarios. El caso de México es distinto, pues España le transfirió su estructura centralista. La historia del federalismo mexicano desde la formación del Estado nacional, a diferencia de Estados Unidos, es la de una confrontación constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas (Sovilla, Saragos y Morales, 2018, pág. 398).

En ese orden de ideas, resulta pertinente analizar el contexto histórico del origen del federalismo en México, mismo que resulta de particular trascendencia en la evolución de este y la concepción del federalismo fiscal mexicano, tema que nos ocupa.

La Constitución de 1824 fue inspirada como ya se mencionó, por un lado, en el federalismo estadounidense (moción apoyada por los liberales), pero también recibió influencia de las ideas centralistas de España (moción apoyada por los conservadores), finalmente se estableció la idea del Estado Federal, dado que las provincias deseaban más libertad respecto de la autoridad central, al tiempo que consideraban indispensable tal unión para protegerse de la posibilidad de una invasión de la misma España.

Posterior a ella, en la Constitución Centralista de las Siete Leyes de 1836, se suprime el Federalismo, como un efecto del reacomodo de la clase que dirigía sobre la dominada (conservadores sobre los incipientes liberales), pues se aquella se asumía amenazada por el federalismo apoyado por la clase casi sometida (liberales).

Luego de la Constitución de 1836, surge la que se denominó Bases Orgánicas emitidas en 1843, en ella se restaura el Federalismo como resultado el “Plan de Tacubaya”, estas fueron de muy poca vigencia en el tiempo, los “conservadores” desconocen en el “Plan de San Luis” nuevamente el federalismo.

En 1846 nuevamente se le da vigencia a la Constitución de 1824 de corte federal, en tanto se emite la nueva constitución, esto ocurre hasta el año de 1857 después de

una serie de desencuentros entre conservadores y liberales, que inclusive invocaron la intervención extranjera para regresar al centralismo, lo cual no llegó a concretarse; es en esta Constitución en la que se configura el actual artículo 40 Constitucional, durante su vigencia se erigieron varios Estados de la República, entre ellos Hidalgo (en 1869), y aunque el Presidente Benito Juárez de visión conservadora, los intentos por regresar al Centralismo no dieron frutos, por lo que la forma de Estado Federal no sólo se consolida en este periodo sino que subsiste hasta la promulgación de la Constitución de 1917, a raíz de derrocar la Dictadura del Presidente con más tiempo en el poder presidencial, el General Porfirio Díaz con 33 años, sólo después de Santa Ana (la segunda de las dos dictaduras que ha tenido el país) con 34 años. Lo anterior tiene lugar, en el marco de un escenario político en que propugnan conservadores y liberales, los primeros por la forma de Estado Centralista y los liberales por la forma de Estado Federal.

3.2.1.1 Federalismo en México.

Como ya se señaló el federalismo en México estableció un poder supremo o central, dado que el federalismo implica una estructura (jerárquica inclusive) del poder (el ejercicio del poder, ya se explicó, se materializa en la forma de gobierno que adopta el Estado), al cual se subordinan los Estados o Entidades Federativas que lo conforman, y como bien se refirió, esto fue establecido en el artículo 40 Constitucional, en el que se señala que la federación es la unión de Estados libres y soberanos, aclarando que ello sólo en todo lo que se refiere al régimen interior, lo que se traduce como que habrá facultades que son exclusivas de la federación y a las que las entidades federativas deberán circunscribirse, en el entendido de que aquella tiene un poder central, el cual está por encima de la soberanía de las entidades federativas.

Lo anterior significa que la República Federal Mexicana está integrada por Estados libres, constituyen el federalismo, es decir, integran la Federación o la forma de Estado Federal.

En este orden de ideas, es posible afirmar que, desde la perspectiva teórica y desde luego en México, mientras el federalismo se refiere al pacto entre Estados libres y soberanos como forma de Estado, la federación, es el nombre que se le da a esa unión, como un nuevo ente creado a partir del referido pacto: un Estado Federal con su propia soberanía, cuya base jurídica es la Ley Fundamental denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, asimismo, que dicho ente representa los intereses de los Estados Federados, aunque a estos se les atribuya, en el mismo ordenamiento jurídico, plena libertad en el ejercicio de su soberanía interna, esto es la autonomía a la que alude Burgoa (2007) y que se expuso en párrafos anteriores.

Bajo la forma de Estado Federal, el Estado mexicano país se integra actualmente por treinta y una entidades federativas, las cuales a su vez se constituyen de sus respectivos municipios, mismos que para 2022 ascienden a 2469 de acuerdo a cifras definitivas del INEGI para 2022 (INEGI, 2024), además de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales; todos ellos conforman una cosoberanía enmarcada en la ley suprema denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que los municipios sirven de base para la división territorial y organización política y administrativa de las entidades federativas (Artículo 115 Constitucional); por consiguiente la forma de gobernar en México resulta en tres niveles o ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), que a su vez concurren en un ente supraestatal denominado federación y cuya organización interna en cuanto al ejercicio del poder se divide en ejecutivo, legislativo y judicial, exceptuando de éste último a los municipios.

Respecto a la forma de gobierno, el pueblo elige a quienes ejercerán en su representación la máxima autoridad, esto es, a quienes integrarán el poder político, recordando que el ejercicio del poder está íntimamente vinculado con la forma de gobierno, y que ésta se conceptualiza como la forma de distribuir y ejercer el poder público (que como ya se señaló se integra por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), es decir, involucra además la forma en que está organizado el Estado para efectos del ejercicio del poder; para el caso de México, la forma de gobierno, como ya se mencionó es una República (Democrática Representativa²⁵), en la que el jefe de Estado es denominado Presidente de la República (titular del Poder Ejecutivo), cuya elección (incluidos quienes integran el Poder Legislativo), se vincula al concepto de Democracia, que implica que quien lo elige es el pueblo como única y máxima autoridad con tales facultades, las cuales tienen su sustento en la soberanía, definida ésta como el poder político supremo, misma que reside originalmente en el pueblo, recordando que por ello la Democracia se conoce como una de las formas puras de gobierno²⁶; y su característica más importante es que “es voluntad del pueblo que los gobernantes sean elegidos por el pueblo” (Ríos, 2017, pág. 3); de modo que, en México la forma de gobierno es una República Democrática, donde el término República involucra el tipo de sistema político, mismo que tiene su sustento organizacional en el imperio e igualdad ante la ley y la separación de poderes (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la que en términos de igualdad deriva idealmente el estado de derecho; y en la que la separación de poderes se da a través del ejecutivo, legislativo y judicial en el marco de la teoría de los pesos y contrapesos).

²⁵ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁶ Aristóteles clasificó las formas de gobierno en puras e impuras, las primeras la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia, y las impuras, que son aquellas en que degeneran las formas puras: la Tiranía, la Oligarquía y la Demagogia respectivamente.

Ahora bien, no se debe perder de vista lo que señala Burgoa (2007), en relación a que el Estado es la institución pública con personalidad jurídica, y el gobierno son los órganos mediante los cuales se ejercen las funciones (el poder, dividido para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial), incluida la estructura institucional y los actos de autoridad (Burgoa, 2007); en tal sentido, como ya se explicó ampliamente en capítulos anteriores, el poder ejecutivo, desde el Estado Federal puede adoptar la forma de centralización en cuanto a la distribución y ejercicio de las funciones en la administración pública, lo cual también es posible que ocurra en un Estado Centralista, de hecho en este aspecto ambas formas de Estado, la federal y la Centralista son semejantes; lo anterior se traduce en que, en el contexto de la forma de Gobierno, la centralización, como ya se señaló, no es exclusiva de una u otra forma de Estado, aunque en el gobierno centralista o unitario no encuentra las complicaciones de los niveles de gobierno como en el federal, y a este respecto, es que se hace necesario establecer con claridad, desde la perspectiva jurídica, las funciones de cada nivel de gobierno (en el Estado Federal), a partir de lo cual será posible trasladar algunas de ellas a un nivel inferior en lo que se conoce como descentralización, temas que se han desarrollado previamente desde el contexto teórico, haciendo hincapié en que no es una simple delegación de funciones, pues va más allá, el ceder atribuciones implica asignar recursos, de otro modo se violentaría la autonomía de los niveles de gobierno inferiores; y como ya se explicó teóricos como Musgrave (1959), se han dado a la tarea de sugerir las funciones (en el contexto fiscal) para cada nivel de gobierno en un Estado Federal, las cuales conviene revisar desde el contexto del federalismo mexicano.

Los problemas de concurrencia tributaria que se heredaron desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y que en diferentes momentos se había pretendido resolver, finalmente se logra con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las potestades recaudatorias de los tres niveles de gobierno establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sufrieron modificaciones a partir de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, con cuya entrada en vigor se formaliza el pacto fiscal descrito en líneas previas, es decir, surge un acuerdo en el contexto del pacto federal, pero para el tema fiscal, en el que las entidades federativas ceden algunas facultades recaudatorias a la federación, y a cambio, ésta en concepto de 'devolución' distribuye periódicamente conforme lo dispone la propia Ley en comento, el presupuesto recaudado, en tal distribución se incluye desde luego a los municipios y a las Entidades Federativas.

Para comprender la razón y naturaleza de las modificaciones realizadas, es preciso señalar que en buena parte del siglo XX se buscó adecuar las potestades recaudatorias del gobierno federal, estatal y municipal, estos esfuerzos fueron realizados por los tres niveles de gobierno con el propósito de evitar la concurrencia tributaria que prevalecía hasta ese momento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917.

Antes de revisar de forma pormenorizada tales esfuerzos para evitar la concurrencia tributaria, mismos que concluyeron en la modificación de las potestades recaudatorias materializadas en el pacto fiscal, y formalizadas a partir del contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se revisarán de manera previa los principios constitucionales y doctrinales que deben ser considerados en la creación de impuestos.

3.2.1.1.1 Concurrencia tributaria en el federalismo mexicano.

Desde la perspectiva teórica y legal, las referidas potestades integran la actividad financiera del Estado, esto es, van más allá de la sola gestión de los ingresos en términos de la recaudación, implican el propósito de dichos ingresos, cuya respuesta encuentra su sustento legal en el marco jurídico que tiene su origen en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se

establece que es obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público de la federación, los estados y los municipios, además de la Ciudad de México en función del lugar donde aquellos residan (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024); en tal orden de ideas, surge la pregunta ¿Dónde deberá contribuir el ciudadano: en la federación, el estado o el municipio?, es aquí donde a partir de la Constitución de 1917 se genera el problema de concurrencia tributaria, esto es, federación, estado y municipio estarían facultados para establecer y exigir el pago de contribuciones a los ciudadanos en un mismo tiempo y lugar.

Lo evidente es que la principal fuente de financiamiento del Estado, independientemente del nivel de gobierno de que se trate son y serán las contribuciones, y que quienes deben aportar son los ciudadanos, pues el referido ordenamiento jurídico es claro al establecer que el gasto público se financiará mediante las contribuciones que de manera obligatoria deberán realizar los mexicanos, para los tres órdenes de gobierno, el municipio, la entidad federativa donde radiquen y por supuesto para el gasto público de la federación.

En el tema de las potestades tributarias de los tres niveles de gobierno, para efectos del presente análisis, no se trata sólo de incorporar una lista y que cada nivel de gobierno se ocupe de los tributos que le correspondan, sino de analizar el todo interactuando en esa figura jurídica denominada federalismo fiscal. Es así como en México con base en el artículo 31 Constitucional fracción IV hay obligatoriedad de los mexicanos en materia de contribución y la razón para ello: se debe contribuir al gasto público de los tres niveles de gobierno, sin embargo, los términos del aludido sustento legal, no son claros respecto del dónde; y aquí surgen diversas preguntas adicionales a la anterior: ¿Cuánto y cómo? ¿En dónde y cada cuándo?, en relación con las respuestas a tales planteamiento, desde un enfoque teórico - legal, en el mismo Artículo 31 Constitucional, se establecen los principios (constitucionales / legales) de los impuestos,

que tienen su origen doctrinal con Adam Smith²⁷ y que establecen que los ciudadanos debieran contribuir en proporción a sus ingresos para resolver el *cuánto*, esto es el principio de proporcionalidad y que no habrá distingo entre quienes contribuyen, es decir, no se aplicarán excepciones, todos pagarán la contribución de manera equitativa, para ello existe el principio de legalidad, a través del cual se establece que toda contribución deberá estar establecida en una ley, la cual no podrá aplicarse de forma retroactiva, de modo que en ella se definirá a quién le aplica la contribución (sujeto), bajo qué supuesto (hecho generador-objeto), sobre cuánto se hará el cálculo (base) y en qué proporción (tasa, cuota o tarifa), además de, en qué época o fecha debe realizarse el pago y por supuesto cada cuándo, aquí la doctrina refiere el principio de comodidad, el cual a su vez establece que la contribución se establecerá en aquella época (tiempo) que sea más factible para el ciudadano el pago, en el caso de nuestro país, dado que en diciembre se cuenta con mayor ingreso, es que las contribuciones deben realizarse en dicho periodo, aunque se establece una fecha límite que son entre dos y cuatro meses después, por ello el pago anual de impuesto sobre la renta o declaración anual está programada en abril para personas físicas y en enero, febrero y marzo para personas morales; y el pago del impuesto predial entre enero y marzo, por poner algunos ejemplos, de modo que con todo lo anterior se resuelve el *cómo* e implícito el *cada cuándo*, sin embargo, el *dónde* hasta antes del pacto fiscal no se había resuelto y ello generaba la concurrencia tributaria.

En cuanto a la pregunta que plantea el *dónde* se debe realizar el pago, este es un aspecto que no sólo no es claro en el multicitado Artículo 31 Constitucional, sino en general en la Constitución, pues se generaba un problema de doble tributación, esto es,

²⁷ La Riqueza de las Naciones obra publicada en 1776, que entre otros temas de sobresaliente relevancia, define los principios de las contribuciones, conocidos así, como principios doctrinales o características que deben tener las contribuciones en su diseño.

pagar en diferentes instancias fiscales, dependientes de diferentes niveles de gobiernos, impuestos similares, lo que representaba una duplicidad de cobro, y una excesiva carga fiscal para el ciudadano. Este problema que como ya se explicó en el primer capítulo tiene su origen en la visión de centralismo de nuestro país, pese a adoptar la forma de Estado Federal, mismo que se origina después de la revolución, en virtud de que el gobierno con tal visión, en la praxis sobre todo fiscal desempeñaba la mayoría de las funciones que, a decir de Musgrave (1959) citado en Trujillo (2008), tienen los gobiernos (estabilización, distribución y asignación) mismas que fueron ampliamente explicadas en el capítulo 2; lo anterior bajo el argumento fáctico de la existencia de una precaria capacidad de los gobiernos locales y subnacionales. Lo cual a decir de Cabrero (2004) hasta el año en que él hace su estudio no había cambiado en mucho, pues el autor identifica factores que afectan las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, como el marco regulatorio de las instituciones presupuestales lo que tiene relación con la cuenta pública y su transparencia o accountability; otro factor señalado por el autor son las estructuras organizativas emergentes, además del perfil profesional de los funcionarios (no existe un servicio civil de carrera).

El problema de la doble tributación en México se fue resolviendo poco a poco se realizaron convenciones donde se buscaban acuerdos para resolver dicho problema, el cual se identificó casi de inmediato que se promulgó la Constitución de 1917, pero fue hasta 1980, año en que surge la Coordinación Fiscal a partir de la promulgación de la Ley del mismo nombre vigente a la fecha (Ley de Coordinación Fiscal, 2024), de la cual deriva la creación de un sistema de Coordinación Fiscal, en que se organizó, aceptó e implementó al margen de la propia Constitución, entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (Entidades Federativas), quién cobraría qué impuestos, y con ello evitar la concurrencia tributaria. Es así como surge el Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal que formaliza los acuerdos entre Federación y Entidades Federativas conocido como Pacto Fiscal.

3.3 El surgimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Coordinación Fiscal en México es un arreglo intergubernamental entre los tres niveles de gobierno que se implementa a partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, cuyo principal propósito es crear un mecanismo de coordinación vertical en materia fiscal; a partir de la promulgación y entrada en vigor de dicha ley se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios, mismo que implica un pacto fiscal en el contexto del federalismo, que apoyándose de la descentralización en algunos temas, entre los tres órdenes de gobierno, establece que los Estados y los Municipios cedan potestades recaudatorias a la Federación, a cambio de que ésta distribuya los ingresos tributarios recaudados mediante las participaciones derivadas de lo que se denomina hasta la fecha la Recaudación Federal Participable, las cuales se calculan a partir de las fórmulas que establece la misma ley; en palabras de Castañeda (2010) la coordinación fiscal se define como:

El conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional (Castañeda, 2010, pág. 126).

Si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las facultades tributarias de los tres ámbitos de gobierno, y a partir del pacto fiscal federal se delimitan para evitar la concurrencia tributaria, el principal rasgo de las mismas en su origen es un carácter centralista, así mediante la coordinación fiscal no sólo de 1980 sino los esfuerzos previos, se pretende además promover la

descentralización en la materia fiscal, lo cual significa que se redistribuyen los ingresos recaudados de forma centralizada y se permite que se ejerzan libremente por parte de los gobiernos locales, pues como ya se señaló en párrafos previos, “existen dos modelos, extremos y son complementarios, que permiten diferenciar las actividades fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno: el centralizador y el descentralizado [y] la descentralización permite delegar funciones y competencias hacia el ámbito local“ (Gaona, 2020, pág. 108), que además incluyen recursos en concepto de transferencias; contrario sensu, la centralización tiene como característica principal que las funciones o competencias en algunas materias (o facultades) son atribuidas al gobierno central, entre ellas la fiscal.

Múltiples reflexiones teóricas refieren cómo surge la descentralización en México, incluidos organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) citada en Pérez y González (1998), de todos ellos es posible concluir que la modalidad de centralización administrativa prevaleció en México por casi 70 años, dada la hegemonía del partido en el poder, existieron esfuerzos para resolver el tema de concurrencia tributaria mismos culminaron en la creación en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal, pese a que desde 1925 surgió la necesidad de resolver el tema de la concurrencia tributaria que se hereda de la Revolución Mexicana, es partir de la década de los 80's en que se dan cambios en materia administrativa que aunado a la coordinación fiscal, encaminan el país hacia la descentralización fiscal, el gobierno de Miguel de la Madrid por ejemplo, con quien se da el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación, que a la postre vinculará el tema recaudatorio con el ejercicio gubernamental, en estricto sentido desde una perspectiva de planeación estratégica en el ámbito federal y en cumplimiento a la función rectora del Estado referida anteriormente, sistema que se replicará hacia las entidades federativas y los municipios, sin embargo, es hasta el gobierno de Ernesto Zedillo, en 1994, que se impulsa, a través

del Plan Nacional de Desarrollo, desde el Ejecutivo Federal el desarrollo del federalismo fiscal (Cabrero, 2006), a partir de esa fecha se dan una serie de modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se recapitularan enseguida, no sin antes hacer una breve reseña de los antecedentes que dieron lugar a su surgimiento.

No obstante lo anterior, si nos remitimos un poco más hacia atrás en la historia de nuestro país, encontramos que el centralismo en sentido amplio tiene sus orígenes en la etapa posrevolucionaria, cuando con ánimo de estabilizar y con el mismo argumento ya referido, de que los gobiernos locales difícilmente tendrían la capacidad requerida para atender a su población, el Estado desde un enfoque central político-administrativo, se hizo cargo de dicha atención proveyendo los bienes y servicios públicos, inclusive en algunos casos produciéndolos a través de las empresas paraestatales. Sin embargo, el escenario se altera hacia los 70's y 80's, en que se dan crisis en diferentes contextos; en el fiscal, que es el que nos ocupa, la centralización enfrenta déficit presupuestal cuyo origen se ubicaba en el exceso en el gasto público.

Dado que en términos del contexto fiscal el resultado de la Revolución Mexicana fue una organización en cuanto a la administración pública sustentada en la centralización administrativa en los tres niveles de gobierno, en el que la constante no planeada era la concurrencia tributaria, era evidente la necesidad de definir las atribuciones para cada nivel de gobierno que permitieran no sólo que cada nivel pudiera acceder a sus propios ingresos, sino que pudieran ejercerlos en el gasto, para lo cual en las siguientes cinco décadas se llevan a cabo convenciones nacionales en donde paulatinamente se dirime el tema de la concurrencia tributaria.

3.3.1 Las convenciones nacionales fiscales y la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1925, a sólo algunos años de haber concluido el movimiento revolucionario, se organiza una Convención Nacional Fiscal cuyo propósito era definir los límites en las

competencias territoriales para la tributación, sin embargo, no logra sus propósitos; más tarde se lleva a cabo la segunda Convención en 1933, la cual además de no lograr el propósito establecido en la primera, terminó por beneficiar en mayor medida a la federación; hacia 1947 se lleva a cabo una tercera convención, donde además de retomar los propósitos de la primera, se logra poner sobre la mesa el hecho de que con la concurrencia tributaria quien se beneficiaba era la federación, afectando a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, cuyo resultado no modificó de fondo el tema de la concurrencia, se acordó celebrar convenios de colaboración administrativa mediante los cuales la federación y las entidades federativas resolverían parte del problema (Ramírez 2011).

Hacia finales de los 70's se realizó la cuarta Convención de la cual. a decir de algunos autores, surgió la Ley de Coordinación Fiscal, que de acuerdo a Sovilla, Saragos y Morales (2018), es posible afirmar que formalmente constituye el pacto fiscal entre los tres niveles de gobierno, a través del cual se comienza a resolver la problemática de concurrencia en las competencias tributarias para los tres niveles de gobierno; dicho pacto lo suscriben de forma voluntaria Estados y Municipios, la cual ha sufrido algunas modificaciones desde entonces y hasta 2014, las más significativas se describen en el Figura 3 y 4.

Evidentemente evitar la doble tributación fue uno de los propósitos de la Ley de Coordinación Fiscal, objetivo que es posible afirmar se logró, pues a raíz de la su implementación se eliminaron 18 impuestos federales y cerca de 458 impuestos locales, lo que significó una evidente simplificación en términos de carga fiscal para el contribuyente, y de costos administrativos para el gobierno (Castañeda, 2010). Si bien los contribuyentes pagaron menos impuestos y en términos de costo de recaudación, ello representó un menor gasto para la administración pública, esto es, se armonizaron las facultades tributarias.

Al armonizar las facultades tributarias de los tres ámbitos de gobierno, se evita la concurrencia tributaria la cual hacia finales de la década de los 70's se encontraba agudizada por diversas contribuciones reglamentadas en múltiples y contradictorias leyes, redundando como ya se explicó, en una carga tributaria excesiva para los contribuyentes, además de la “diferencia de oportunidades de la población en cada estado y territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema” (Castañeda, 2010, pág.127); así lo afirman diversos autores, pues en efecto “el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 tuvo como propósitos evitar la concurrencia impositiva entre los diferentes órdenes de gobierno y la adecuación del aparato fiscal al entonces nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA)” (Ibarra, Sandoval y Sotres, 2001, pág. 31). De modo que la armonización tributaria permite establecer quién debe recaudar qué impuestos y cómo debieran distribuirse los recursos recaudados (Pineda, 1994, pág. 253). Finalmente, ante tal escenario el problema de la concurrencia tributaria quedaba resuelto, aunque sin estar establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se resolvía con el pacto fiscal entre federación y entidades federativas.

3.4 Las transferencias federales en el Estado Federal Mexicano

En el contexto de la descentralización se realizan dos tipos de transferencias desde el gobierno central a los subnacionales: las no condicionadas y las condicionadas; para efectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ramo 28 y ramo 33 respectivamente (Ver Figura 3), en el primer caso se trata de presupuesto que es entregado a los gobiernos locales, y sobre el cual éstos tienen plena libertad de ejercerlo; en cuanto al ramo 33, el recurso asignado se encuentra etiquetado, esto es a partir de dicho ramo es que se configura la verdadera descentralización fiscal.

Figura 2. Integración del Ramo 28 y 33 vigente

<i>Ramo 28 Participaciones Resarcitorio (no condicionadas) (devolución)</i>	<i>Ramo 33 Aportaciones Federales Redistributivo (condicionadas) (compensatorio)</i>
1. Fondo general de participaciones	1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) Servicios Personales, Otros de Gasto Corriente, Gasto de Operación, Fondo de Compensación
2. Fondo de fomento municipal	2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de fiscalización y recaudación	3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): Entidades, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
4. Fondo de compensación	4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
5. Fondo de extracción de hidrocarburos	5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Asistencia Social, Infraestructura Educativa,
6. Estimación de las participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios	6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): Educación Tecnológica, Educación de Adultos
7. Estimación de las participaciones por el 0.136% de la recaudación federal participable	7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
8. Estimación de las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos	8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)
9. Estimación de las participaciones a la venta final de gasolinas y diésel	
10. Estimación de las participaciones por el 100% de la recaudación del isr que se entere a la federación, por el salario del personal de las entidades	
11. Estimación del fondo de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos	
12. Estimación del fondo de compensación de repesos e intermedios	
13. Estimación de otros incentivos de 2022 derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en el ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el DOF del 20 de diciembre de 2021.

En ese orden de ideas, la principal herramienta del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son las transferencias, las cuales tienen también su soporte teórico, dividiéndose en dos tipos: las no condicionadas y las condicionadas; las primeras se conocen también con el nombre de transferencias de nivelación o igualación que

algunos autores como Cabrera y Mora (2009) y Cruz (2013) denominan sistema de transferencias para nivelación (del tipo resarcitorio), teóricamente se puede afirmar que este tipo de transferencias buscar corregir los desequilibrios horizontales intergubernamentales, al tener como propósito la redistribución de los ingresos, en las cuales los gobiernos municipales que las reciben deciden libremente los conceptos de gasto en que se aplicará, para efectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son las que corresponden al Ramo 28.

Las transferencias condicionadas (Ramo 33), se refieren al presupuesto que es transferido con una asignación previa respecto del programa o sector que será beneficiado con dicho recurso, en el contexto de la fallas de mercado explicadas anteriormente, estas transferencias (del tipo distributivas o compensatorias) denominadas aportaciones federales, actúan en favor de individuos que producen externalidades positivas; dentro de este grupo y en el enfoque normativo del federalismo fiscal, encontramos que existen las transferencias con contrapartida, o con incentivos, esto es, dado que los recursos públicos (ingresos) son limitados, se busca eficientarlos, con el propósito de, a decir de Wiesner (1962, pág. 61) citado en Trujillo (2008): “primero buscar el esfuerzo fiscal propio, y segundo hacer más transparente la *accountability* (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical” (Trujillo, 2008, pág. 464), esto es, que con este tipo de transferencias se pretende evitar la pereza fiscal o el bajo esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, que para el caso de México, se refiere a las Entidades Federativas y a los Municipios.

En la actualidad el Ramo 28, denominadas Participaciones a las Entidades Federativas y Municipios forma parte del Gasto no Programable (que de acuerdo al portal de Transparencia Presupuestaria (2024), este es el gasto que se destina al cumplimiento de obligaciones como: pagos pendientes de años anteriores. Gastos destinados a cubrir intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con la

deuda; recursos transferidos a entidades federativas y municipios, a través de las Participaciones Federales); el cual, para efectos del Presupuesto de Egresos de la Federación se estima a partir de la Recaudación Federal Participable (RFP), dichas transferencias como ya se mencionó no están etiquetadas, es decir, se ejercen de forma autónoma por parte de los gobiernos de la entidades federativas y municipios. La transferencia de estas tiene su sustento además de en la Ley de Coordinación Fiscal (2024), en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme al calendario que la SHCP publica para tales efectos en el Diario Oficial de la Federación, en el que además se precisa el monto estimado que cada Estado recibirá, a su vez, cada ley local de coordinación fiscal establece cómo se distribuirán tales participaciones (en términos de porcentaje) a sus respectivos municipios.

La política de descentralización fiscal en México está configurada en un contexto de federalismo fiscal, mediante el sistema de transferencias a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a partir de la década de los 80's en que fue creado, con el propósito de armonizar las facultades tributarias de los tres ámbitos de gobierno, y evitar la concurrencia tributaria agudizada por la complejidad del sistema tributario, caracterizado por diversas contribuciones reglamentadas en múltiples y contradictorias leyes, que redundaban en una carga tributaria excesiva para los contribuyentes ~~en un~~ ~~contexto~~ de disposiciones legales de las potestades tributarias. A partir de la Ley de Coordinación Fiscal bajo el principio de subsidiariedad y coordinación fiscal, los gobiernos locales (Entidades Federativas y Municipios) ceden potestades relacionadas con la recaudación al gobierno federal a cambio de la distribución que determine la federación mediante el mecanismo de participaciones, posteriormente el de aportaciones, transferencias no condicionadas y condicionadas respectivamente, que hoy conocemos como Ramo 28 y 33. El principio de subsidiariedad busca, a decir de Inman y Rubinfeld (1998), citado en Guillermo Peón y Vargas Casimiro (2016) "asignar

responsabilidades para la formación de políticas e implementación al más bajo nivel de gobierno al cual los objetivos de esa política pueden ser exitosamente logrados” (pág.39), esto se traduce por los autores Vargas y Guillermo (2016) como:

Es, por tanto, deseable, establecer políticas que, sin eliminar las transferencias (y su espíritu de mejora en la distribución del ingreso y bienestar social) incentiven a los gobiernos subnacionales a hacerse cargo de su responsabilidad recaudatoria -dadas sus capacidades- con el objetivo de obtener recursos generados en su jurisdicción y utilizarlos para mejorar el nivel de bienestar de su población. (Vargas y Guillermo, 2016, pág. 39).

En ese sentido es importante realizar planteamientos que permitan evaluar cuál es la condición de los gobiernos locales en relación con sus ingresos tributarios, pues si bien existen diversos estudios empíricos (agregar en pie de pág.) que evidencian que las transferencias han generado dependencia financiera, se requiere conocer si ese escenario subsiste porque se ha agotado la capacidad fiscal o porque para el caso del objeto de estudio de la presente investigación, que es el Municipio, no explota adecuadamente su capacidad recaudatoria, entendida ésta como el potencial de obtención de recursos tributarios, lo cual se convierte en el objetivo de este análisis; antes de plantear la metodología para medir tal situación y analizar los respectivos resultados, se revisarán los esfuerzos empíricos más sobresalientes en relación con la medición de la capacidad recaudatoria y su relación con el esfuerzo fiscal de los municipios tanto en México como en algunos otros países, trabajos que servirán de referente para la propuesta metodológica que se desarrollará en el capítulo 4; previo a ello se analizará los niveles de recaudación que tienen en Hidalgo los Municipios y con ello la autonomía financiera de los mismos respecto de la Federación.

3.5 Modificaciones a la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978, en vigor desde el primero de enero de 1980, ha tenido diversas modificaciones desde su publicación (Ver Figura 3), debido a las necesidades surgidas de modificaciones a la legislación tributaria federal,

la cual se realizó mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 1978, y cuya entrada en vigor se dio el 1° de enero de 1980, fecha en que también entró en vigor La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (29 de diciembre de 1978), y esta fue la razón de la primera modificación; originalmente a decir de Carciofi, Barris y Cetrángolo (1994), dichas modificaciones han sido en relación con los fondos, el cálculo de sus montos y cómo se distribuyen; originalmente se contaba sólo con el Fondo General de Participaciones (impuestos del gobierno federal) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (integrado por el 0.5% de los ingresos totales anuales que la federación obtenía por los mismos conceptos del primer fondo, y al que en 1983 se le agregaron derecho sobre los hidrocarburos, y 3% del Fondo General de Participaciones).

Figura 3. Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1981 a 2014

Fecha de publicación	Modificación 1/
1978 en vigor en 1980	Sólo contenía dos fondos: el General y el Financiero Complementario de Participaciones Creación del Ramo 28. Participaciones A partir de la distribución de los impuestos por nivel de gobierno, para el caso federal el monto se integra en la Recaudación Federal Participable
1981	Se crea el Fondo de Fomento Municipal
1982	Se establece como parte del Fondo General, el Fondo por Coordinación de Derechos
1990	Se separa el Fondo General del Fondo de Coordinación por Derechos También se adicionan los recursos del Fondo Financiero Complementario al Fondo General El <i>Sistema de Participaciones</i> se integró a partir de este año por tres fondos: El <i>Fondo General de Participaciones</i> , el Fondo por Coordinación en Derechos y el Fondo de Fomento Municipal
1996	Modificación a la proporción del Fondo de fomento Municipal al 1% de la Recaudación Federal Participable Se incorpora un porcentaje del IEPS de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.
1997 con efectos a partir de 1998	Creación del Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales a Estados y Municipios, se asigna a los estados y municipios por ley y no por convenio Política fiscal distributiva (criterios compensatorios) (Estados con más necesidades deben recibir más recursos, que las que contribuyen más) Incorpora ocho fondos orientados a: educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, bienestar y fortalecimientos de los municipios y entidades federativas Se transita a una forma de gobierno más descentralizada, el gobierno federal recauda la mayor parte de las contribuciones y se descentraliza parte del gasto. Proceso de descentralización enfocada al gasto.
2008	En relación con el Ramo 28 de Participaciones Federales se establecen nuevas fórmulas para el Fondo General de Participaciones(FGP), el cual continúa constituyendo del 20% de la Recaudación Federal Participable (En específico se estableció el Monto de participaciones que les correspondió a las entidades en 2007, crecimiento del PIB de las entidades federativas (60%), incrementos en la recaudación de los impuestos y derechos locales (30%) y Nivel de recaudación de impuestos y derechos locales (10%);y, el Fondo de Fomento Municipal (FFM); se

	crean tres nuevos fondos: el de Fiscalización (FOFIE), el de Compensación (FOCO) y el de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), se deroga la reserva de Contingencia En relación con las transferencias de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del presupuesto, se hacen cambios a los Fondos de Educación Básica (FAEB), Seguridad Pública (FASP) y Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF), adicionándose el Fondo de Fortalecimiento a las entidades Federativas (FAFEF).
2014	Se excluyen además de lo que ya existía, el ISR salarios y prestación de servicio personal, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, participaciones directas IEPS

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (2024).

El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos. Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación, y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente con medidas recientemente adoptadas como la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. En el primer caso, se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de estos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales (Ver Figura 4).

Figura 4. Integración del Ramo 28 Participaciones Federales

<i>Fondo</i>
1. Fondo General de Participaciones
2. Fondo de Fomento Municipal
3. Incentivos específicos del IEPS
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación

5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos
6. Fondo de Compensación
7. Incentivos a la venta final de Diésel y Gasolinas
8.Participaciones que realizan Operaciones de Comercio Exterior
9.Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos
10. Automóviles Nuevos ISAN.
11. Fondo de Compensación del ISAN
12. ISR por Salarios a las Entidades Federativas
13 Fondo de Compensación de IF e Intermedios
14 Incentivos por Tenencia o uso de Vehículos y Otros Incentivos Económicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (2024).

En 1987 se crea el Fondo de Fomento Municipal con el 0.42% de la bolsa participable y el 3.17% del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos para los Municipios exportadores de tal producto. Inicialmente el propósito era asignar más recursos a los gobiernos que tuvieran mayores aportaciones (principio resarcitorio). En relación con el IVA en 1988:

Se asignó el 30% de la recaudación por este concepto a los estados donde se efectuaba la recaudación, más una participación adicional similar a la del año anterior [ello] trajo consigo una serie de complicaciones administrativas y políticas que a fines de 1989 se decidiera no sólo dar marcha atrás a la administración del IVA, sino que se replanteara todo el sistema de participaciones (Pimentel, 2003, pág. 52).

En este año, además se agrega el concepto de Recaudación Federal Participable, el cual, al igual que la Ley en comento, ha sufrido diversas modificaciones para su integración y posterior distribución (ver Figura 5).

Figura 5. Integración de la Recaudación Federal Participable (RFP) (antes Ingresos Totales Anuales) y sus modificaciones

Periodo:	Conceptos que integran la Recaudación Federal Participable
1976-1982	(Recaudación de todos los impuestos federales + recargos sobre dichos impuestos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones).
1982-1988	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería + los recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que se llegara a cobrar, 2% en las demás exportaciones, el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional del 5% sobre el de los hidrocarburos que se exporten. Así como la recaudación del excedente de la meta recaudatoria del 35% del impuesto al valor agregado).
1988-1994	(Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería + los recargos de los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y del derecho adicional o extraordinario sobre los hidrocarburos. Así como, recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren Convenio de Colaboración Administrativa en materia de este impuesto).
1994-2000	(Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y minería + recargos de los mismos) – (devoluciones por los mismos conceptos y de los derechos adicionales o

	extraordinarios sobre la extracción de petróleo; así como los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta
2000-2006	(Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y minería + recargos de los mismos) – (devoluciones por los mismos conceptos y de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; así como los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
2006-2012	(Recaudación de todos los impuestos federales + el 85.31% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos* + los derechos de minería + recargos de los mismos) – (Devoluciones de los conceptos anteriores. Incentivos Económicos por CCAMFF. Derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos excepto aeronaves (Hasta 2011) Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios. Participaciones directas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) e Intermedios. IEPS a la realización de juegos con apuestas y sorteos. IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diesel. Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Participación de rifas, sorteos y loterías. Impuesto sobre la renta de personas físicas a los rendimientos de la deuda pública) *2009: 82.52%; 2010: 83.28%, 2011: 83.96%
2014	Se incluyen todos los impuestos federales en la recaudación federal participable, los recargos, el 83.31% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, Derecho Especial sobre Hidrocarburos y Derecho Adicional sobre Hidrocarburos, así como Derechos sobre Minería. Se excluyen además de lo que ya existía, el ISR salarios y prestación de servicio personal, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, participaciones directas IEPS

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Castañeda (2009, pág.91).

Otra modificación se llevó a cabo durante 1991, la cual consistió en el incremento de 18.1% a 18.5% de la Recaudación Federal Participable, misma que de acuerdo con la Ley de entonces (Ley de Coordinación Fiscal), incorporó criterios de nivelación, ésta agrupa los recursos que recauda la federación por diversas contribuciones y del cual derivan los fondos de participaciones; en 1996 el artículo 3-A estable el 20% por concepto de IEPS de lo recaudado por los estados.

Si bien el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sufre una serie de modificaciones, la que consolida la descentralización del gasto público es la que se realiza en 1997 a partir de la cual se crea el Ramo General 33 (Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios) como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, el cual integra diferentes fondos que han sufrido modificaciones al

igual que la Ley (Ver Figura 6). Esa descentralización involucra como ya se ha mencionado además del gasto, la responsabilidad en materia de educación, salud, seguridad pública, infraestructura social y educativa, es decir, son transferencias condicionadas al gasto, en estos temas exclusivamente, configurándose así la descentralización fiscal, lo que no ocurre con las Participaciones Federales.

Figura 6. Conformación original del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (constituido por cinco fondos).

<i>Fondo</i>
1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples. Integración del Ramo 33 Aportaciones Federales a partir de 1998

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley de Coordinación Fiscal (2024).

A lo anterior suceden modificaciones a otras leyes en materia financiera como la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, en vigor desde 2007, que reglamenta sobre todo el control, ejercicio y evaluación de ingresos y egresos públicos, en particular las transferencias a los gobiernos locales; en 2008 se da otra reforma que permitía que a las Entidades se les distribuyera de la misma forma que en 2007, más una variación en relación con ese mismo año respecto de las participaciones, lo cual Ramírez (2011) describe como sigue:

A raíz de la reforma para el año 2008, a las entidades federativas se les repartió de la misma forma que en 2007, más la variación que hayan tenido las participaciones en relación con 2007, ponderados de acuerdo al crecimiento del PIB local con 60, 30% sobre una variable móvil de tres años de las tasas de crecimiento de la recaudación de los impuestos y los derechos ponderados por la población y 10% restante en función de la recaudación locales del año anterior ponderado por la población (Ramírez, 2011, pág. 29).

Esto es, se establece que el Fondo General de Participaciones se distribuirá con base en lo asignado en el año 2007 y el excedente de acuerdo con el factor de crecimiento del PIB, además del nivel de recaudación de impuestos y derechos locales,

ponderados por la población de cada Estado. De igual forma el Fondo de Fomento Municipal, excepto que en éste el excedente se distribuiría con proporción al incremento de la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua ponderado igualmente por el tamaño de la población del Estado.

En las reformas estructurales en 2013, se continúa robusteciendo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre otras cosas, sobresale el hecho de que el Fondo General de Participaciones se distribuirá tomando en cuenta incentivos recaudatorios, asimismo, la posibilidad de que los Estados por convenio de colaboración administrativa recauden el impuesto predial de los municipios a cambio de un porcentaje del Fondo de Fomento Municipal. Dichos incentivos recaudatorios se refieren al monto de lo recaudado por concepto de impuesto predial y de derechos de consumo de agua. En estas reformas se establecen modificaciones al sistema de participaciones federales, de las modificaciones relevantes se encuentra el hecho de que el ISR de trabajadores de las Entidades y Municipios se hizo participable al 100%.

Hacia 2014, con la Reforma Energética, se realizan modificaciones al Ramo 28, entre otras, se consideró en la Recaudación Federal Participable el 80.29% de los ingresos petroleros.

La coordinación fiscal que originalmente pretendió eliminar la doble tributación, ha permitido detonar la descentralización fiscal en México, recordemos que éste es el opuesto al centralismo tributario, modelo de organización estatal en el que las decisiones de las cuestiones públicas competen al gobierno central, bajo un enfoque de organización gubernamental autoritario como el que caracterizó a los gobiernos de la primera mitad del siglo pasado en nuestro país, la centralización tributaria en consecuencia, fue adoptada a raíz del modelo de centralización que operaba por diversas razones como (además del gobierno autoritario) el hecho de mantener la estabilidad financiera durante la crisis y por la falta de la capacidad de los gobiernos

locales para asumir dicha responsabilidad. Como ya se explicó el proceso de descentralización inicia con los procesos de democratización del país.

La Coordinación Fiscal, implica que a través de lo que se denomina en la doctrina pacto fiscal federal, se materializa ese acuerdo de ceder algunas de las atribuciones recaudatorias al gobierno federal a cambio de la devolución y la delegación de ingresos y decisiones sobre su ejercicio; es así que la descentralización fiscal se torna una decisión del estado federado en ese marco de federalismo, un medio para ejecutar el pacto fiscal mediante instrumentos jurídicos de coordinación que cada parte del mismo la suscribe voluntariamente, lo cual en el contexto del pacto fiscal mexicano significaría que los Estados de la República pudieran dimitir al mismo debido a que, como refiere Gallardo (2017):

Uno de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es precisamente que la Constitución no lo prevé [...] Por ello, esta ley, expedida por el Congreso de la Unión no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, las entidades federativas suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrán si existieran varios tributos sobre una misma fuente y es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios (Gallardo, 2017, pág. 196).

La Coordinación Fiscal como instrumento de descentralización fiscal, abona a disminuir paulatinamente la centralización tributaria, pues permite que desde el centro se desplacen competencias fiscales relativas a ingreso y gasto público hacia los gobiernos locales a través de las transferencias federales, sin embargo, aquélla se conceptualiza en un contexto desfavorable para los gobiernos locales, ya que su autonomía fiscal es poca, pues sus fuentes de ingresos son insuficientes para cumplir con sus funciones; si bien las transferencias federales son una política de descentralización fiscal que busca combatir pobreza y desigualdad, además de entregar

mayores recursos a los gobiernos locales (Municipios y Entidades Federativas), debe reconocerse que ha repercutido de forma negativa en la recaudación local (tanto Municipal como Estatal), sólo en 2019 de cada 100 pesos que ejercieron los municipios 27 pesos correspondieron a ingresos propios, por otra parte por cada 100 pesos de ingreso para las Entidades Federativas 15 correspondieron a ingresos propios, esto significa que el 77% de los ingresos del Municipio son recursos que reciben de la federación, los Estados se ubican en un porcentaje mayor de dependencia: 85%; adicional a lo anterior, a decir de Carrera (2006), además se encuentra el tema de la libertad o el poder de decidir sobre el ejercicio del gasto y la responsabilidad que ello conlleva en las diversas funciones del Estado, aspectos que no permiten el fortalecimiento de los gobiernos locales (Carrera, 2006).

Es así como, a partir de la Ley de Coordinación Fiscal bajo el principio de subsidiariedad y coordinación fiscal, los gobiernos locales (Entidades Federativas y Municipios) ceden potestades relacionadas con la recaudación al gobierno federal a cambio de la distribución que determine la federación mediante el mecanismo de participaciones, y así lo exponen Sovilla, Saragos y Morales (2018):

En 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal, se trató de enfrentar el verdadero problema que cualquier estructura federal necesita resolver: la definición de un pacto fiscal federal que determine competencias tributarias y mecanismos de redistribución aceptados por el gobierno central como por las jurisdicciones, basándose éste en un sistema compartido de responsabilidades definidas y mecanismos de rendición de cuentas participativos y efectivos que den legitimidad y transparencia al manejo de los recursos públicos (Sovilla, Saragos y Morales, 2018, pág. 398).

En ese orden de ideas, la principal implicación que tuvo y tiene la Coordinación Fiscal cuya vigencia data de 1980, es el pacto fiscal federal entre federación, estados y municipios en los términos ya referidos, con el propósito de evitar a los contribuyentes la doble tributación, eficientar la recaudación, y buscar corregir los desequilibrios

verticales entre los diferentes niveles de gobierno, mediante las transferencias compensatorias.

Capítulo 4 Autonomía financiera de los Municipios ante el SNCF

La recaudación tributaria en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno involucra los conceptos de ingreso público y de gasto público, los cuales integran a su vez las finanzas públicas, que, como disciplina, contempla la gestión de los recursos que el Estado requiere para financiar sus funciones, mismas que representan erogaciones que, fundamentalmente buscan satisfacer las necesidades públicas de la ciudadanía a través de los servicios públicos o de políticas públicas en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad, entre otros, además de aquellas funciones que son propias de la administración pública, es decir, las del quehacer público y que en materia presupuestal se conoce como gasto corriente, en el que se incluye nómina y las erogaciones por concepto de recursos materiales necesarios para tal fin entre otros.

La actividad financiera del Estado es una de las funciones más importantes puesto que de ella dependen las demás funciones públicas, es así que sustentada en el marco jurídico, se le permite al Estado en calidad de atribución o facultad, establecer sus fuentes de ingresos, mismas que se integran principalmente por las contribuciones, esto es, la política tributaria, que para el caso de los Municipios como para las Entidades Federativas y la Federación se integran, en el gobierno federal de acuerdo al artículo 2 del Código Fiscal de la Federación de: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora; aunque en los ingresos también se contabilizan los aprovechamientos, éstos, además de la contratación de deuda pública en el eventual escenario de déficit público, al ser ingresos excepcionales son considerados extraordinarios; y para el caso de la deuda incluso poco deseable, como ya se explicó a partir de los planteamientos teóricos de la segunda generación del federalismo fiscal (FFSG) en el Capítulo 2; es así que, las finanzas públicas deben estar planeadas a partir de una política fiscal que le permita al Estado, sin importar el nivel gubernamental,

allegarse de los recursos suficientes vía las contribuciones para sufragar su gasto público, lo cual significa que desde luego está facultado para establecer tributos o incrementarlos en caso de ser necesario, lo anterior se puede conceptualizar como autonomía financiera.

4.1 Concepto de Autonomía Financiera.

La autonomía financiera implica contar con suficientes ingresos propios y libertad en su ejercicio, en tal escenario, al medirla puede ocurrir que exista déficit (gastos o necesidades que requieran mayores recursos que los que se obtienen en los ingresos propios), lo cual evidenciaría cualquiera de los dos supuestos siguientes:

- En términos del FPPG no se está siendo eficiente en la recaudación, es decir, no se explota la capacidad fiscal de que se dispone, ya sea porque el gobierno no se esfuerza por cobrar las contribuciones a quienes debieran pagarlo, o quienes están obligados a hacerlo no lo hacen, en cuyo caso se estará faltando a la obligación de contribuir a la que alude el artículo 31 constitucional fracción IV; o,
- Que se haya agotado la capacidad fiscal en su totalidad, esto es, la base o padrón de contribuyentes, o en palabras coloquiales todos los que deben contribuir lo hacen, y a pesar de ello el recurso recaudado es insuficiente para cubrir las necesidades de gasto, ello implicaría que la política fiscal requiere ser revisada, lo que eventualmente obligaría a establecer más tributos o incrementar las tasas de los vigentes.

Ahora bien, también cabe la muy remota posibilidad de que haya superávit, esto es el escenario en que los recursos que se recaudan son mayores que los que se ejercen por concepto de gasto público, en cuyo caso, ese excedente podría ser redistribuido a los otros entes gubernamentales con déficit con propósitos de disminuir la brecha fiscal o lo que algunos autores denominan desequilibrios horizontales.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que la autonomía financiera se refiere a los ingresos propios que los municipios tienen disponibles para su gasto total, que para el caso de México en la mayoría de los gobiernos subnacionales y locales es equivalente a sus ingresos totales, salvo escasas excepciones en que el déficit se solventa con deuda; estos ingresos propios se integran de la suma por ejercicio fiscal, como ya se ha mencionado anteriormente, de las contribuciones que deben recaudar por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en un año calendario; lo anterior permite determinar el grado de autonomía financiera de cada municipio, es decir, se puede afirmar que la autonomía financiera representa el porcentaje de los ingresos propios que un municipio capta respecto de sus ingresos totales.

Antes de revisar el planteamiento matemático de lo anterior, que sugieren los autores cuyos trabajos se han analizado para tales propósitos, conviene remitirse a los aportes teóricos que para la autonomía financiera hizo uno los pioneros del federalismo fiscal: Oates (1999) citado por Rabell (2010), quien consideraba que la autonomía de los gobiernos y la propia descentralización fiscal están en tendencia desde entonces; Carrera (2006) a partir de diversos autores plantea que la autonomía de los gobiernos locales en su contexto fiscal requiere: (1) contar con ingresos propios; (2) de atribución para definir tasas y bases tributarias; (3) poseer al menos una fuente sustantiva de ingreso propio administrado de forma autónoma, (4) discreción fiscal, es decir, poder de decisión en el gasto; (5) y responsabilidades en proporción de los ingresos asignados.

Los planteamientos anteriores involucran, como se puede apreciar, en el tema de la autonomía financiera dos conceptos: a la descentralización, así como a las transferencias intergubernamentales, temas que, si bien ya fueron revisados ampliamente en el Capítulo 2, conviene recordar, dado que hoy día también son parte fundamental en la teoría del federalismo fiscal.

4.1.1 Descentralización en los municipios versus la Autonomía Financiera municipal.

Mena (1998) hace una interesante reflexión teórica del proceso de descentralización que, entonces estaba en proceso en México y que teóricamente sigue estando vigente: en su trabajo (Mena, 1998) apoyado a su vez en los aportes de varios autores, por una parte explica que la teoría de la descentralización no se trata de una simple relación jerárquica entre gobierno central y los gobiernos locales, que si bien se da la transferencia de autoridad debe imperar en ella una absoluta independencia; por otro lado se identifica con quienes inclusive consideraban este proceso como una reforma del Estado, diferenciando la descentralización administrativa de la política, considerando a ésta como transferencia de poder desde el gobierno federal a los subnacionales y locales, y no sólo desplazamiento territorial de oficinas, pues desde luego incluía atribuciones y recursos, que permite descongestionar al gobierno federal, y que de hecho como ya se mencionó, el autor coincide en que desde entonces ha sido la tendencia en todos los países sin importar su forma de Estado; siguiendo al mismo autor (Mena, 1998), éste plantea que la descentralización política que se ha conceptualizado como fiscal, y que configura un ejercicio de poder compartido, construyó paulatinamente y sigue construyendo una forma de gobierno en la que la gestión pública debe ser más cercana a los ciudadanos, aunque el mismo autor (Mena, 1998), reconoce que en tal contexto cabe la posibilidad de que el gobierno federal la supervise (en los gobiernos locales), pues afirma, que en sentido estricto si bien la descentralización consiste en la transferencia de facultades y recursos, estos “son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspasa” (Mena, 1998, pág. 47); esto que algunos teóricos del federalismo fiscal han denominado el modelo Principal – Agente revisado también en el capítulo 2.

La descentralización por su parte, es en sí misma a decir de Ruiz-Massieu (1986) una redistribución de competencias, un proceso de reversión de la federalización que en nuestro país ha evolucionado a través de dos vías (independientes o conjuntas): la legislativa y la convencional (Ruiz-Massieu,1986), de acuerdo al autor “la primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución General, a fin de ampliar las atribuciones de estados [y municipios] y reducir, correlativamente, las de los poderes de la unión [la federación]” (Ruiz-Massieu,1986, pág. 214); y en el caso de la segunda, la descentralización convencional en México según Ruiz-Massieu (1996), se materializa mediante convenios de coordinación que celebran el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados en que se redistribuye el ejercicio de la competencia administrativa, y aunque el instrumento en que se formalizan es un convenio de colaboración, Ruiz-Massieu (1996) explica que a través del Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, él propuso una modificación a la propia Constitución para que sea a través de ésta que los particulares conozcan quién es la autoridad competente en el contexto de la descentralización:

En un opúsculo anterior a la adición de la fracción X, recomendamos que la utilización de esos instrumentos fuera prevenida en la propia Constitución, por tocar la distribución de competencia y afectar a los particulares que deben conocer quién es la autoridad competente. Esa fracción dispone que “la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior (Ruiz-Massieu,1986, pág. 217).

Si bien el texto alude al artículo 115 en su fracción X, dicha información se ubica en el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2024) ya que la fracción X del artículo 115 fue derogada en 1993,

se infiere que el texto fue trasladado al artículo 116 fracción VII, esta fracción, ahora en el artículo 116, inclusive a decir del mismo autor es la base constitucional del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entre otros ordenamientos a los que alude el autor. Quien además añade que a través de la descentralización “el estado tiene dos tipos de competencias: la propia, que se posee conforme a las prescripciones del poder constituyente, y la que le es transferida por ministerio de un convenio. El ejercicio de la primera es libre respecto del ejecutivo federal, y en la segunda está sujeto a lo convenido con la federación”

En ese orden de ideas, los planteamientos anteriores describen la descentralización en México, que implica que un nivel de gobierno superior transfiera a uno de nivel inferior, por acuerdo -convenio- y no por superioridad jerárquica, recursos y poder de decisión sobre su ejercicio lo cual a decir de Mena (1998):

No implica destruir lo que tenemos sino reorganizar, planear y construir nuevas estructuras que ofrezcan una opción viable [canalizado] por medio del fortalecimiento municipal[...] también debe entenderse el proceso de descentralización como una real autonomía para actuar y ejecutar, [este proceso] intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión [para cuyo impulso] se debe cambiar el concepto de desarrollo y planeación regional sobre la base de robustecer al municipio” (Mena, 1998, pág. 49).

Esto es, en palabras de Ruiz-Massieu (1986), un proceso de vigorización del federalismo constitucional de la generación liberal, dado que a decir del autor:

La federación mexicana se levanta sobre la idea de la solidaridad, esto es, sobre el quehacer común de las entidades dirigido al logro de los fines comunes [en palabras del autor los fines comunes están constituidos por el desarrollo equilibrado y nacionalista]. La solidaridad lleva a la reconstrucción de la vida institucional de las entidades, al apoyo recíproco y a la unión y a medidas correctivas de desigualdades regionales [...] impone a las entidades y a la Unión la obligación de contribuir al desarrollo nacional y su derecho a obtener beneficios, y el de que las deficiencias sean suplidas con la ayuda del resto de las entidades y el concurso de los poderes nacionales (PRINCIPIO DE

SUBSIDIARIEDAD FEDERAL -énfasis en mayúsculas añadido-) (Ruiz-Massieu, 1998, pág. 213).

4.1.2 Transferencias en los municipios versus la Autonomía

Financiera municipal.

El otro concepto involucrado en el grado de la autonomía financiera es el de las transferencias intergubernamentales, mismas que si bien ya se han abordado desde la perspectiva teórica en el Capítulo 2, conviene también revisar desde la perspectiva de la autonomía financiera, para poder determinar cómo inciden en ésta y cuál es la relación de ambas con la capacidad fiscal.

En concordancia con los planteamientos de Ruiz-Massie (1986) existe coincidencia teórica respecto de que las transferencias son los instrumentos que vigorizarán el federalismo desde ese contexto de solidaridad, Carrera (2006) afirma que las transferencias son “un instrumento fundamental para orientar la descentralización hacia el fortalecimiento de las autonomías locales” (Carrera, 2006, pág. 5). Otros autores como Otero (2011) consideran que:

El Federalismo Fiscal Mexicano se concentró en la búsqueda de equidad horizontal y vertical en los gastos como lo establece la FGFF [Primera generación del federalismo fiscal], a través del SNCF convirtió a México en un país descentralizado en el gasto. Sin embargo, estas transferencias generaron con el tiempo efectos perversos en la relación a la recaudación [propia], desincentivándola al depender cómodamente de los recursos federales (Otero, 2011, pág. 44).

En ese orden de ideas respecto del efecto de las transferencias en la recaudación propia de los gobiernos municipales, como Carrera (2006) la mayoría de los autores coinciden en señalar cómo deben ser diseñadas las transferencias:

El monto de las transferencias debe variar de acuerdo con las necesidades locales de gasto e idealmente, deben ser inversamente proporcionales a la capacidad fiscal de cada jurisdicción [de hecho, enfatiza:] Un sistema de transferencias efectivo no debe estimular el gasto excesivo ni debilitar el esfuerzo

fiscal de los gobiernos subnacionales [ente caso locales o municipales] (Carrera, 2006, pág. 5).

Con base en lo anterior resulta de particular importancia comprender no sólo a qué se refiere la autonomía financiera, sino determinar cuál es el grado de autonomía financiera real y potencial de los gobiernos municipales que son el objeto de estudio del presente proyecto, y para ello resulta indispensable conocer no sólo los ingresos propios sino como ya se dijo también los potenciales (esto es la capacidad fiscal) de cada municipio para así compararlo con los ingresos totales entre los que se encuentran además de los ingresos propios también las transferencias intergubernamentales, que para el caso de México se definen como Participaciones Federales del ramo 28 y Aportaciones Federales del ramo 33, las primeras son recursos que se ejercen libremente, mientras que las segundas son recursos que si bien transfiere la federación, esta misma decide en qué se deben gastar en una aparente relación Principal - Agente, por ello se dice que son condicionadas; el referido ejercicio pareciera en apariencia simple, pues sólo bastaría remitirse a la información de INEGI como fuente oficial de tales datos, para calcularlo a partir de la fórmula que sugieren Castañeda y Pardini (2012):

$$\text{Índice de Autonomía Financiera} = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Ingresos totales}}$$

Otros autores como Barcelata-Chávez y Ruiz-Ramírez (2015) citados en Pérez-Pineda y Terrones-Cordero (2020) plantean que el Índice de Autonomía Financiera (IAF) “expresa la proporción del gasto público que los municipios cubren con ingresos propios y se calcula de la siguiente manera:” (Pérez-Pineda y Terrones-Cordero, 2020, pág. 92):

$$IAF = \left(\frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Egresos totales}} \right) * 100$$

Sin embargo, y de ahí la razón del título para el presente estudio, en tal cálculo el numerador de ambos planteamientos matemáticos considera sólo a los ingresos

propios actuales, sólo Castañeda y Pardinás (2012), de los estudios revisados en su análisis para los Estados proponen incluir los ingresos potenciales:

Dado que ningún estado tiene recaudación de impuestos que sea 100 por ciento eficiente, el FAI potencial será mayor que el real. El Índice de autonomía potencial se calculará utilizando la recaudación fiscal potencial tanto en los ingresos totales como en los ingresos propios (Castañeda y Pardinás, 2012, pág. 26).

Estos autores definen el índice de Autonomía Fiscal (FAI por sus siglas en inglés) para los Estados como sigue, mismo cálculo que utilizan para los municipios, sin embargo, no describen la fórmula por ello se copia la de los Estados (Castañeda y Pardinás, 2012, pág. 26):

$$FAI = \frac{OR_{it}}{TR_{it}}$$

Donde:

TR_{it} = Ingresos totales del estado i en el año t

OR_{it} = Ingresos propios del estado i en el año t que incluyen no sólo los ingresos fiscales sino otros ingresos locales también.

Dado que son escasos los ejercicios empíricos que retoman dicha hipótesis, es por ello que se plantea para el presente trabajo: los municipios no tienen autonomía financiera aun cuando exploten el 100% de su capacidad fiscal por lo que deben depender de las transferencias federales y estas deben ser diseñadas en proporción al desequilibrio vertical que se genera entre los ingresos potenciales y los gastos; esto es, para efectos de la determinación del grado de autonomía financiera, en el numerador deben ser considerados no sólo los ingresos propios que se recaudan actualmente, sino los ingresos propios totales (reales y potenciales), y en el denominador los ingresos totales (que equivale a los gastos totales), la diferencia entre ambos conceptos es lo que Trujillo (2008) define como desequilibrios verticales y otros autores llaman brecha fiscal, la cual debiera ser solventada por las transferencias, ello es lo que debe ser considerado el origen de los desequilibrios que desde el principio de subsidiariedad pretenden compensar las transferencias.

Ahora bien, los ingresos potenciales (reales más los potenciales) son lo que los autores que han realizado estudios empíricos relacionados con el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales y locales denominan capacidad fiscal, misma que en la definición de Martínez Vázquez y Boex (1997) citado por Sour (2008, pág. 273) es: “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos” (Martínez Vázquez y Boex, 1997, pág. 2) en Sour (2008, pág. 273); y para cuya estimación existen diversos métodos, sin que haya acuerdo aún sobre cuál es la mejor aproximación, lo anterior porque a decir de Martínez Vázquez y Boex (1997) citado por Sour (2008) no hay información suficiente y confiable para realizar este tipo de análisis, lo cual ha sido comprobado por quien esto escribe, pues si bien el INEGI cuenta con información de ingresos y egresos, no cuenta por ejemplo con algo tan básico como el PIB municipal, pese a que entre los autores que realizan este tipo de análisis, que no son pocos, es constante la demanda. Por ello Sour (2008) concluye: “el estudio de las capacidades fiscales es un problema empírico, [y] el investigador debe someter los métodos propuestos para estudiar la capacidad fiscal a la disponibilidad de los datos” (Sour, 2008, págs. 275 y 276).

En tal orden de ideas los diversos estudios aquí referidos coinciden en la forma matemática que Martínez Vázquez y Boex (1997) citado en Sour (2008), Otero (2011) propone para determinar el esfuerzo fiscal, y de cuya relación se puede obtener la capacidad fiscal:

$$\textit{Esfuerzo fiscal} = \frac{\textit{Recaudación actual}}{\textit{Capacidad fiscal}} \quad (\textit{a})$$

La recaudación actual, correspondería a los ingresos propios actuales a que se ha hecho referencia en las fórmulas matemáticas explicadas en líneas anteriores para la determinación del grado de autonomía financiera; la capacidad fiscal correspondería

a los ingresos propios potenciales a que se alude en tales fórmulas, por lo tanto, si lo que se busca es obtener el grado de autonomía financiera de los municipios, en el numerador deberá colocarse la recaudación o ingresos propios actuales, que incluyan lo que Martínez Vázquez y Boex (1997) citado por Otero (2011) define en su forma matemática como capacidad fiscal, y en el denominador los ingresos totales o de acuerdo a la aportación de Barcelata-Chávez y Ruiz-Ramírez (2015) citados en Pérez-Pineda y Terrones-Cordero (2020, pág. 92) los egresos totales, en cuyo caso la fórmula de cálculo es la siguiente:

$$\text{Índice de Autonomía Financiera} = \frac{\text{Capacidad fiscal}}{\text{Egresos totales}} \quad (b)$$

Donde:

La capacidad fiscal = será determinada con alguna de las metodologías que describe Martínez Vázquez y Boex (1997) citado en Sour (2008, págs., 273-275) (Recaudación fiscal de un año base, Ingreso per cápita, Producto regional bruto (PRB), Total de recursos sujetos a impuesto (TRI), Sistema impositivo representativo (SIR)) que desde luego incluye los métodos establecidos por la extinta Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (ACIR) de Estados Unidos de América) describiendo hacia el final del presente capítulo los que serán aplicados a los municipios de Hidalgo en el periodo 2018 - 2020 y cuyos resultados se pueden leer en el Capítulo 5.

Los egresos totales = se tomarán de los datos que para cada municipio tiene INEGI.

La capacidad fiscal de los municipios debe ser considerada como ingresos potenciales y a partir de ello establecer los montos de transferencias materializándolas con la descentralización. Lo anterior en virtud de que estudios empíricos que han medido la capacidad fiscal de los municipios en México, coinciden en concluir que aquéllos no están explotando el total de su capacidad fiscal, aunque conviene precisar que las

mediciones de capacidad fiscal desde estas perspectivas incluyen sólo las bases tributarias que son atribución de los gobiernos locales, incluso señalan que hay un bajo esfuerzo fiscal, entendido éste como el resultado de dividir lo que se recauda entre lo que se debería recaudar (es decir la capacidad fiscal); cuando tal resultado es menor a 1 es que se concluye que no se explota la capacidad fiscal o hay bajo esfuerzo fiscal. Otero (2010) refiere la descripción matemática que Martínez Vázquez y Boex (1997), hacen del esfuerzo fiscal cuando establece que: “es la razón de los ingresos recaudados entre una medida de capacidad fiscal” (Otero, 2011, pág. 85).

En ese orden de ideas, uno de los objetivos del presente proyecto, es indagar a partir de medir la capacidad fiscal, en cuál de los dos supuestos ya mencionados se encuentran los municipios en el Estado de Hidalgo en el periodo 2018 a 2020: no se explota la capacidad fiscal de que se dispone; o que se haya agotado la capacidad fiscal; cabe aclarar que habiendo revisado cada una de las metodologías que proponen los diversos autores entre ellos Martínez Vázquez y Boex (1997), Sour (2008), Aguilar (2010), Cruz (2013), Cabrera y Cruz (2009), Castañeda y Pardinás (2012), Otero (2011), Pérez-Pineda y Terrones-Cordero (2020), mismas que se describen más adelante, de entre ellas se ha optado por utilizar la más simple aun cuando por falta de información no se haya podido aplicar a los 84 municipios; dicha metodología es la Macro fórmula y el Sistema Fiscal Representativo, pues hasta donde los autores explican las otras metodologías se trata de aproximaciones matemáticas complejas, por lo que la novedad del presente proyecto no es una nueva metodología para medir la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, sino, determinar si esa medición traducida en montos, porque dicho sea de paso, ningún autor, excepto Bonet y Reyes (2010) traducen sus resultados a cantidades en numerario que es lo que al Municipio eventualmente le pudiera interesar de estas aportaciones empíricas, si es que estuviera interesado y lograra comprender

nuestras mediciones; determinar a partir de esa medición si esos montos que se atribuyen a la capacidad fiscal que actualmente no se está explotando, serían suficientes o en qué porcentaje abonan a la autonomía financiera del municipio. Lo anterior considerando que otro de los objetivos es determinar qué nivel de autonomía financiera tienen los municipios a partir de la capacidad fiscal y que con base en ello es que debieran plantearse los cálculos para las transferencias federales.

Las metodologías a utilizar han sido propuestas por los autores cuyos trabajos se señalan en el apartado correspondiente; la novedad del presente trabajo es como ya se mencionó en el párrafo anterior determinar a partir de la autonomía financiera potencial, cuál sería el nivel de dependencia financiera que los municipios tendrían de las transferencias considerando el gasto público para cada uno de los años revisados.

Antes de plantear la metodología y sus respectivos resultados, se analiza cuál es el estado que guardan las finanzas públicas en estos municipios por mera comparación numérica entre los ingresos totales, los propios y el gasto total por municipio, es decir, se analizará el nivel de su autonomía financiera, entendida esta como los “ingresos propios de los estados [en este caso municipios y que] se mide como el porcentaje de los ingresos totales captados” (Cruz, 2013, pág. 88), lo cual se traduce como el porcentaje que representan los ingresos respecto de los ingresos totales que ha obtenido durante el periodo de que se trate; si partimos del supuesto que el total de ingresos es el total que se gasta en los gobiernos locales, lo anterior en términos de gasto se leería como sigue: qué porcentaje del gasto público está financiado por los ingresos propios, que en sentido opuesto permite determinar cuál es el porcentaje de dependencia financiera, esto es, a cuánto ascienden los ingresos que se reciben de los gobiernos de niveles superiores para completar el gasto público y que en el Capítulo 2 se explicaban como transferencias intergubernamentales.

Cuando la dependencia financiera (en porcentaje) es mayor que la autonomía financiera, de acuerdo con Castells (1999) citado en Ibarra, Sandoval y Sotres (2001), ello “supone una limitación para la autonomía de los gobiernos locales e impide la responsabilidad fiscal. Así la dependencia puede conducir a la irresponsabilidad” (Ibarra, Sandoval y Sotres, 2001, pág. 28), con esto último los autores plantea que, a mayor dependencia, y menor autonomía, la tendencia es que haya menor transparencia (accountability) en el ejercicio del gasto.

Ahora bien, este contexto deficitario parte de un supuesto hipotético: hay un gasto presupuestado para cuya determinación hay diversas teorías, con independencia de estas teorías, desde la perspectiva teórica del FFSG los gobiernos sin importar su nivel deben financiar la mayor parte de su gasto con ingresos propios o por lo menos el total de su gasto corriente.

De acuerdo a los estudios empíricos el análisis del gasto es un tema amplio con sus respectivas teorías, debido a que no es tema del presente proyecto, sólo se limita a plantear que dichos estudios han identificado que el gasto estaría en función de los ingresos totales que no necesariamente son los ingresos propios, esto es, los gobiernos locales (municipales) gastan en función de lo que reciben de los niveles superiores de gobierno y no en función de lo que recaudan (fenómeno conocido como FLYPAPER estudiado también en el Capítulo 2), por lo tanto mucho menos van a gastar en función de lo que se necesita, esto es, problemas públicos a resolver.

Es así que en México, la política fiscal se encuentra definida en la Ley de Ingresos de la Federación propuesta por el Ejecutivo y aprobada anualmente por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por su parte el gasto público, estimado con base en ciertos criterios que no necesariamente se concretan a considerar las necesidades reales de la población, a propuesta del Ejecutivo, es aprobado por la Cámara de Diputados, en un documento que no tiene el carácter de ley, y complementa

la política fiscal al definir cuánto, cómo, cuándo y quién ejercerá el recurso que se clasifica como gasto público, lo cual se replica en los Congresos Estatales respecto de los ingresos para las Entidades Federativa y para los Municipios.

4.2 Los ingresos propios en los municipios

En relación con lo anterior, en la mayoría de los estudios empíricos relativos al análisis de los ingresos municipales Vargas y Guillermo (2016), Sour (2008), Aguilar (2010), Castañeda y Pardinas (2012), Cabrera y Cruz (2009) se plantean cuestionamientos similares, como: ¿qué está ocurriendo en la praxis en los gobiernos municipales?: ¿de dónde se obtienen los recursos que se gastan?, si el ingreso es propio ¿se gasta en la misma proporción?, inclusive las conclusiones son muy semejantes en todos los casos, por lo menos el 70% de recurso que se ejerce en concepto de gasto público en los gobiernos locales e inclusive los subnacionales, es recurso que proviene de las transferencias que se reciben en el marco de la Coordinación Fiscal de la Federación, hay quienes incluso señalan con evidencia empírica que a mayor transferencias mayor gasto; desde la perspectiva de la doctrina fiscal, el escenario ideal es que cuando de ingresos propios se trata y que estos sean suficientes para satisfacer el gasto, es cuando existe autonomía financiera en los gobiernos municipales y en la entidades federativas.

4.2.1 Recaudación municipal

Si bien se ha presentado un análisis de los conceptos que integran al sistema Federal en México, y que el objeto de este estudio es la recaudación propia de los municipios, específicamente el caso del Estado de Hidalgo y cómo influye en ello las transferencias que el gobierno federal realiza; la evidencia empírica es concluyente Sour (2008), Cabrera y Cruz (2009), Aguilar (2010), respecto del bajo esfuerzo fiscal o la baja recaudación fiscal en relación con su capacidad fiscal, ello no sólo para los municipios

de Hidalgo, sino para las Entidades Federativas del país, pues con independencia de la metodología empleada para medir la capacidad recaudatoria de los municipios, todos ellos aportan suficiente evidencia empírica de que las transferencias federales han tenido un efecto negativo en el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales a nivel nacional, inclusive en las Entidades Federativas, circunstancia en la que como ya se señaló Hidalgo no ha sido la excepción, como Entidad Federativa y su municipios; y así se lee en los datos de la recaudación propia para los años de 2018 a 2020 que demuestran (cifras preliminares de INEGI) que los ingresos propios son menores que las transferencias federales de forma considerable (ver Figura 7).

Figura 7. Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos en los años 2018, 2019 y 2020 para los municipios del Estado de Hidalgo.

Municipio	2018	2019	2020
Acatlán	5.5	4.9	3.4
Acaxochitlán	4.8	4.9	3.7
Actopan	20.3	23.0	24.9
Agua Blanca de Iturbide	27.1	2.7	6.8
Ajacuba	6.1	7.6	16.5
Alfajayucan	2.8	4.3	4.3
Almoloya	4.2	3.5	2.6
Apan	16.2	21.9	15.6
El Arenal	7.7	9.4	8.6
Atitalaquia	35.8	39.3	34.8
Atlapexco	1.6	12.3	22.4
Atotonilco el Grande	6.0	6.5	6.5
Atotonilco de Tula	50.2	61.8	54.7
Calnali	2.3	18.5	14.9
Cardonal	1.9	2.2	2.5
Cuautepec de Hinojosa	6.2	10.9	8.2
Chapantongo	5.8	2.9	2.1
Chapulhuacán	11.4	2.8	3.2
Chilcuautla	6.5	7.3	10.7
Eloxochitlán	1.6	1.3	23.3
Emiliano Zapata	18.4	26.0	31.7
Epazoyucan	11.4	14.3	14.6
Francisco I. Madero	12.9	14.6	11.2
Huasca de Ocampo	9.5	7.8	7.8
Huautla	2.2	2.0	1.8
Huazalingo	2.1	5.5	1.6
Huehuetla	2.8	1.4	22.7

Municipio	2018	2019	2020
Huejutla de Reyes	5.0	6.8	5.1
Huichapan	22.0	24.4	33.3
Ixmiquilpan	10.6	11.1	10.4
Jacala de Ledezma	3.9	3.2	1.1
Jaltocán	1.4	15.7	7.3
Juárez Hidalgo	1.7	3.7	13.1
Lolotla	2.1	1.8	2.2
Metepec	2.1	8.3	13.9
San Agustín Metzquititlán	3.0	4.3	5.4
Metztitlán	3.9	4.7	5.3
Mineral del Chico	3.2	6.4	5.1
Mineral del Monte	13.5	16.1	12.6
La Misión	1.3	1.3	1.1
Mixquiahuala de Juárez	14.5	14.8	11.6
Molango de Escamilla	3.4	3.5	17.0
Nicolás Flores	3.1	4.6	11.4
Nopala de Villagrán	6.5	31.8	9.3
Omitlán de Juárez	4.4	3.7	4.1
San Felipe Orizatlán	2.0	2.0	25.3
Pacula	1.9	1.9	9.6
Pachuca de Soto	41.0	41.1	39.9
Pisaflores	2.2	1.0	2.1
Progreso de Obregón	10.3	15.7	13.9
Mineral de la Reforma	37.0	37.0	35.2
San Agustín Tlaxiaca	25.7	14.3	11.6
San Bartolo Tutotepec	1.4	1.4	2.0
San Salvador	3.9	4.4	4.8
Santiago de Anaya	8.9	13.6	16.0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	19.3	24.6	24.3
Singuilucan	5.6	4.1	6.2
Tasquillo	7.3	7.8	13.2
Tecoautla	8.8	6.7	5.8
Tenango de Doria	2.5	3.3	1.7
Tepeapulco	35.8	40.6	40.6
Tepehuacán de Guerrero	2.1	3.0	19.9
Tepeji del Río de Ocampo	22.5	36.5	32.7
Tepetitlán	5.3	7.2	4.3
Tetepango	13.0	12.9	10.2
Villa de Tezontepec	22.6	41.7	35.5
Tezontepec de Aldama	6.9	6.6	4.2
Tianguistengo	1.1	2.4	1.3
Tizayuca	40.9	36.4	37.1
Tlahuelilpan	8.7	10.6	12.2
Tlahuiltepa	1.3	3.4	9.6
Tlanalapa	10.8	8.7	15.7

Municipio	2018	2019	2020
Tlanchinol	27.3	1.8	1.8
Tlaxcoapan	7.0	Sin dato	6.8
Tolcayuca	23.5	16.9	18.3
Tula de Allende	26.8	29.2	27.7
Tulancingo de Bravo	25.2	25.6	32.7
Xochiatipan	1.5	1.3	25.2
Xochicoatlán	14.3	2.0	4.0
Yahualica	19.9	3.0	23.2
Zacualtipán de Ángeles	9.4	11.6	17.2
Zapotlán de Juárez	24.5	20.7	22.1
Zempoala	35.3	34.5	40.4
Zimapán	11.7	11.6	22.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, cifras definitivas 2022.

Con base en lo anterior es más que evidente que los municipios no tienen autonomía financiera, lo cual es discutible, si se analiza ésta desde la perspectiva en que lo han hecho los estudios empíricos, esto es, el gasto total y su proporción respecto de los ingresos propios, inclusive si para el análisis se considera que se explota en su totalidad la capacidad fiscal, los estudios empíricos hasta ahora demuestran que no hay autonomía financiera, aunque el enfoque con el que se plantean tales análisis no sea desde tal perspectiva, pues se han dedicado en su mayoría, salvo escasas excepciones (Castaneda y Pardinás, 2012)²⁸, a medir la capacidad fiscal, esto es, cuánto no están recaudando los municipios, cuál es la recaudación potencial que actualmente no es explotada, sin analizar si en un escenario ideal de agotar la capacidad fiscal ello sería suficiente o daría al municipio la autonomía financiera, entendida ésta como los ingresos suficientes para sufragar el gasto público actual; son escasos los estudios que plantean un análisis en relación con qué pasaría si se agotara la capacidad fiscal, o inclusive si ya está agota, ¿habría autonomía financiera?.

²⁸ Este es un documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, que plantea el eventual escenario en que los gobiernos objeto de estudio agoten su capacidad potencial recaudatoria, en cuyo caso los autores se formulan la pregunta: ¿Se estaría ante un real desequilibrio horizontal que las transferencias deben resolver?

Si se parte del supuesto en que los municipios agoten o exploten su capacidad fiscal, es decir, se esfuercen lo suficiente para explotar la base fiscal con que cuentan, sería de suma trascendencia analizar cuál es el nivel de autonomía financiera que ello les otorgaría; en tal contexto, el concepto de autonomía financiera es subjetivo, si se espera que los municipios con los ingresos locales financien su gasto, con todo y que la determinación de éste no es sistemática o apegada a las verdaderas necesidades que detonen crecimiento y el consecuente desarrollo; o si por autonomía financiera se espera que se agote la capacidad fiscal con independencia del porcentaje que represente del gasto público.

Es subjetivo y también es contradictorio, puesto que el nivel de autonomía financiera debiera ser determinado considerando no sólo la relación ingresos propios versus las transferencias federales, sino además, debieran incluirse los ingresos que aporta cada circunscripción territorial municipal a la recaudación federal participable que realiza la federación y que posteriormente se 'devuelven' en concepto de transferencias; además desde luego los ingresos que de acuerdo a las atribuciones como gobierno local, éste debe recaudar, para el caso de México esto se refiere al Municipio; dicha recaudación que para efectos del presente estudio se denominará capacidad fiscal, debiera ser suficiente por lo menos para sufragar el gasto público actual, aún con las limitaciones en cuanto a su determinación (el gasto público actual no necesariamente es el que se requiere), respecto de las verdaderas necesidades o problemas públicos a resolver. En tal escenario se requiere conocer para efectos de medición de la capacidad real, cuánto es lo que contribuye el Municipio a la Federación, sin embargo, dada la limitación de información respecto de los montos de recaudación de los impuestos federales por municipio, para efectos del modelo y metodología de cálculo se utilizaría una variable de aproximación (proxy) que represente el ingreso, a partir de la cual se calcule cuánto debieran contribuir los municipios a la federación para cada uno de los

impuestos a considerar (federales). Misma metodología para la determinación de la capacidad local ha sido utilizada en los estudios ya referidos (Sour, 2008, Cabrera, 2009; Aguilar, 2010, entre otros).

Sólo en el escenario de que la capacidad real sea insuficiente para financiar el gasto público, se podría considerar que existe dependencia financiera de los gobiernos locales respecto del federal; en tal escenario corregir los desequilibrios horizontales vía las transferencias debe tener como propósito detonar el crecimiento, para que el desarrollo eventualmente disminuya la dependencia financiera.

En ese orden de ideas, es necesario definir los tipos de autonomía financiera, entendida ésta como el porcentaje de suficiencia que el gobierno de que se trate (local o estatal) tiene del gasto respecto de los ingresos, y desde la perspectiva planteada en el párrafo que antecede, se tiene la que involucra todos los ingresos (tanto locales como federales por concepto de recaudación: 'total' y que respectivamente realiza el gobierno federal y el municipio), y la que sólo mide la recaudación local ('propia'), es esta última en la que se centra el presente proyecto.

En ese sentido el propósito fundamental de esta investigación es determinar el nivel de autonomía financiera 'de los municipios del Estado de Hidalgo en el periodo 2018 a 2020, a partir de medir lo que los estudios empíricos en su mayoría definen como capacidad fiscal, misma que sumada a la recaudación actual, permita diagnosticar el nivel de desequilibrio horizontal a corregir a través de las transferencias, el eventual déficit que de ello se desprenda representa el desequilibrio fiscal horizontal que las transferencias federales desde un enfoque de aportación al ingreso local debieran solventar y este debiera ser el criterio que el pacto fiscal debiera considerar para inclusive el diseño de la política fiscal, cuando los recursos sean insuficientes y deba considerarse un incremento en los ingresos fiscales a redistribuir.

Ahora bien, el problema de la autonomía financiera es un problema público dado que se ha ubicado dentro de la agenda gubernamental de algunos estados de la República, prueba de ello es el desacuerdo manifestado de parte de algunos gobiernos de las entidades federativas en 2020 (Nuevo León, Jalisco, entre otros), hacia la federación en relación con el pacto fiscal, en el que algunos de ellos amenazaron con salirse de él, inclusive en el Estado de Jalisco se realizó la encuesta para legitimar la decisión por parte de ese gobierno en noviembre y diciembre de 2021 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2021), aunque no prosperó por no reunir el 33% de participación del padrón (sólo participó el 7%, lo cual muy probablemente se debió a un problema de asimetrías de información) para que el resultado fuera vinculante, lo cual, dicho sea de paso, pueden hacer (las Entidades de la República pueden si quieren, abandonar el pacto fiscal), puesto que el pacto fiscal ha sido suscrito voluntariamente por los gobiernos de las entidades federativas con base en la atribución que se origina en su autonomía, que a su vez encuentra su fundamento en la soberanía; la razón de pretender salirse o revisar el pacto fiscal, es que dichos gobiernos (como Nuevo León), aportan a la recaudación federal participable (impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, etc.), mucho más recursos de lo que reciben en concepto de devolución vía las transferencias, lo que no ocurre con otros estados como Oaxaca, pese a tener aproximadamente la misma población o Chiapas por su semejanza en tamaño de territorio (Sovilla, Saragos y Morales, 2018).

Este fenómeno de dependencia ocurre también en los municipios del Estado de Hidalgo, como se aprecia en la Figura 8, el 81.75% de los ingresos durante 2019 para los municipios del Estado de Hidalgo provienen de las transferencias federales, y la recaudación propia es del 17.7% (sin considerar el 0.55% de financiamiento), se aprecia un ligero incremento en la recaudación de impuestos, no así en los derechos, en los que

en 2020 disminuyeron; al igual que las transferencias federales; no así para el financiamiento que incrementó significativamente en 2020.

Figura 8. Ingresos por tipo de contribución en 2018, 2019 y 2020 total Municipios Hidalgo (cifras en pesos y %)

Tipo de ingreso	2018	%*	2019	%*	2020	%*
Ingresos TOTALES**	11,506,341,104		11,170,080,896		11,347,297,821	
Impuestos	855,953,188	7.44	930,121,811	8.33	953,323,993	8.40
Contribuciones de Mejoras	2,917,016	0.03	5,482,441	0.05	277,092	0.002
Derechos	592,186,946	5.15	620,853,637	5.56	537,188,960	4.73
Productos	78,739,902	0.68	101,314,235	0.01	58,477,119	0.01
Aprovechamientos	229,808,912	0.02	271,747,316	0.02	199,050,309	0.02
Participaciones federales	4,210,582,570	83.19	4,645,723,550	81.75	4,656,100,910	79.91
Aportaciones federales y estatales	5,361,876,289		4,485,708,803		4,411,005,597	
Otros ingresos	17,557,905	0.15	47,188,831	0.42	31,985,706	0.28
Financiamiento	119,335,348	1.04	61,940,272	0.55	499,888,135	4.41

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (cifras definitivas)

En el rubro de Aportaciones de seguridad social no hay información en INEGI.

*Representa el porcentaje de cada tipo de ingreso respecto de los ingresos totales.

**Es la sumatoria de todos los tipos de ingresos.

Los estudios empíricos referidos en el párrafo anterior en torno a esta problemática, identifican a las transferencias federales como causa de la baja recaudación tributaria local, esto es, han tenido un efecto adverso en la recaudación local, incentivando la pereza fiscal (recaudar por debajo de su capacidad fiscal, capacidad fiscal= total de impuestos-derechos, es decir, ingresos, que deberían captarse); cabe señalar que esta dependencia de los recursos transferidos por la federación se ha dado en el tiempo, inclusive desde antes de la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y pese a las modificaciones a las fórmulas de transferencias que derivan de la Ley de Coordinación Fiscal en 2014, la tendencia continua así lo confirman los resultados de Madrigal-Delgado (2023) para quien:

La principal conclusión es que el desempeño fiscal permite identificar los resultados fiscales de gobiernos municipales, los cuales presentan diferencias significativas, que varían entre los de mejor y peor desempeño; los de mejor desempeño no mantienen una relación con la región, en tanto los de peor

desempeño si mantienen relación con la región en que se encuentran. Es decir, a pesar de las diferentes reformas realizadas para fortalecer las finanzas públicas, los gobiernos logran diversos resultados, debido en parte al desequilibrio fiscal vertical diverso (Madrigal-Delgado, 2023, pág. 19 y 20).

Lo anterior lo convierte en un problema público legítimo, puesto que de los ingresos dependen las políticas públicas dado que estas se vinculan con los problemas públicos indistintamente del nivel de gobierno de que se trate; está claro que el gobierno local no es responsable absoluto del crecimiento y desarrollo local, incluso hay evidencia empírica que demuestra que esta falta de autonomía detonada por la dependencia de las transferencias federales incide en el tema de desarrollo local (Carrera, 2006), además de que dichas transferencias no son suficientes, en algunos casos sólo estarían paliando los desequilibrios horizontales, pese a que:

La descentralización fiscal se puede entender [en el contexto de gestión y políticas públicas] como el proceso mediante el cual un gobierno central o federal transfiere recursos económicos, poder político y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales. El principal objetivo de este proceso debería ser impulsar el crecimiento económico y reducir las disparidades económicas entre regiones (Ángeles Castro, Salazar Rivera, y Sandoval Contreras, 2019, pág. 114).

Las conclusiones de este estudio, enfocado a las transferencias con propósitos redistributivos del Ramo 33, muestran que, si bien el gasto descentralizado pudiera impulsar el crecimiento y tener un efecto igualador, no es suficiente para reducir los desequilibrios económicos entre regiones. Lo cual sugiere que, pese a que los recursos transferidos están condicionados a ciertos tipos de gasto para conseguir tales propósitos, esto no esté ocurriendo con suficiencia, lo que permite inferir, que con mucha mayor razón ocurriría a partir del esfuerzo fiscal local.

Con base en el análisis de dichos datos, si bien es evidente que la recaudación local de los municipios se ha convertido en un serio problema de finanzas públicas hoy día, y que los ingresos municipales dependen en un elevado porcentaje de las

transferencias federales que se realizan en el marco de la Coordinación Fiscal, ante el problema público baja recaudación fiscal de los municipios, la pregunta obligada es ¿Qué pueden hacer los municipios para incrementar su recaudación? y ¿Hasta cuánto pueden incrementar la recaudación?; en finanzas públicas los gobiernos pueden fondar el gasto público a partir no sólo de las contribuciones, sino, además, como ya se dijo a partir de deuda, e inclusive de la venta de bienes que pertenecen al Estado. La deuda y la venta de bienes son soluciones que pueden ser consideradas excepcionales, pues la primera de ellas eventualmente deberá ser financiada por las dos restantes (recaudación y venta de bienes -petróleo-), principalmente por las contribuciones.

A los argumentos anteriores se suma la evidencia empírica tanto nacional como de otros países, inclusive en Estados Unidos de América, donde, como ya se expuso surge el federalismo fiscal, que muestra que las transferencias han tenido efecto negativo en el esfuerzo fiscal, estudios que ya se han citado en los párrafos anteriores, situación que presenta escasas excepciones, como ocurre en España (Vallés y Zárata, 2016).

Los resultados de la medición del esfuerzo fiscal son concluyentes: las transferencias presupuestarias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales y locales han desmotivado la recaudación de ingresos propios, y en este sentido, también hay argumentos empíricos con los que quien esto escribe coincide, esto es, los municipios no tienen autonomía financiera, sin embargo, los estudios que se han referido, analizan la dependencia financiera considerando que los municipios debieran, con lo que recaudan, tener cierto grado de autonomía financiera, esto es, las transferencias desde el gobierno federal bajo este escenario tendrían que ser un recurso extra, lo cual tendría que reconsiderarse, puesto que el pacto fiscal en donde tanto gobiernos subnacionales como locales (Entidades Federativas y Municipios) cedieron a la federación facultades recaudatorias, no implica que se prescinda del derecho a recibir

dicho recurso, y que en ese escenario no debiera considerarse dependencia financiera, sino que este concepto en toda caso debe aplicarse a aquella circunstancia en que la federación no recaude de cada municipio lo que eventualmente le redistribuya, en cuyo caso el ayuntamiento no sería responsable de la no recaudación, pues se estaría en terrenos de la falta de desarrollo que genere los recursos, recursos que generalmente los estudios empíricos calculan a partir del PIB municipal, como una variable de aproximación para efectos de determinar cuánto es lo que se debió recaudar por concepto de los tributos que obtiene la federación, sólo en el supuesto de que tal resultado fuera menor que las transferencias centrales, ese municipio se ubicaría en dependencia financiera, de otro modo solo se podría determinar un bajo esfuerzo fiscal.

4.2.2 Obligación ciudadana de contribuir vs autonomía financiera

Si bien el problema de la falta de autonomía financiera municipal se atribuye a la baja eficiencia de los ayuntamientos para ejercer las atribuciones que le conceden los ordenamientos fiscales, o bien en el excepcional caso del agotamiento de las bases fiscales, aun cuando ello pudiera tener su origen en la falta de capacidad institucional para desarrollar la función de asignación que le atribuye la doctrina fiscal, existe otra causa de corte cualitativo que abona al problema de la baja de recaudación de ingresos propios, la cual se ubica en el terreno de la responsabilidad de los ciudadanos, si bien se establece en el artículo 31 fracción IV la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024) que es una obligación contribuir, la realidad es que esa obligación no se cumple del todo, al punto que se ha normalizado de parte de los ciudadanos, no pagar impuestos, y de parte de la autoridad fiscal, no cobrarlos a todos, sólo a los grandes contribuyentes o a los cautivos como quienes contribuyen a partir de la nómina, en el argumento quizás del principio doctrinal de economía que data desde Adam

Smith²⁹, ello no es cuestionable, lo que sí lo es, es que se normalice que la autoridad fiscal omita requerir contribuciones al ciudadano promedio, que si bien no percibe los ingresos de las dimensiones de un contribuyente grande, si los hay percibiendo ingresos por encima del promedio, esto es los que operan en la informalidad, y aun cuando dicha condición no se diera, no se debe perder de vista que según el INEGI (2022) existen en el país más de 6 millones de unidades económicas, de las cuales poco más del 95% son microempresas (con menos de 10 empleados) e interesante sería conocer a cuánto asciende su contribución y si los trabajadores cuentan con las prestaciones de seguridad social, caso contrario a la postre le costarán al Estado en términos mínimo, de salud, sin mencionar que buena parte de ellos se encuentran en el supuesto de ser “vividores públicos”³⁰, y es que hay estudios que han analizado por qué las personas no pagan impuestos, título de uno de ellos, de la autoría de Barros (2013) quien por cierto inicia con una máxima de Keynes: “Evitar los impuestos es el único esfuerzo intelectual que tiene recompensa” refiere el documento era la opinión de tan destacado teórico; Barros (2013) plantea que la razón es maximizar sus resultados.

En ese orden de ideas, los ciudadanos normalizan no pagar porque no se les hace pagar ni pasa nada si no lo hacen, mejor aún, no ser formal (o lo que es lo mismo) no pagar impuestos cuando se tienen ingresos, y que el gobierno al no ejercer su atribución de cobrarlos, ha enviado un mensaje equivocado a la ciudadanía: genera un beneficio relativo, toda vez que es un aspecto que detona que el gobierno de apoyos en diferentes rubros del gasto familiar, desde el presupuesto de egresos, materializados

²⁹ Quien en el siglo XVIII estableció que los impuestos deben cumplir con ciertos principios: economía, proporcionalidad, equidad y comodidad; economía implica gastar lo menos posible al cobrar los impuestos; proporcionalidad, todos deben pagar impuestos en proporción a sus ingresos; equidad, nadie está exento del pago de impuestos; y comodidad está relacionado con cuándo es más cómodo para el contribuyente pagar; todos estos principios actualmente en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ Aquellos micronegocios que se “cuelgan” para conectarse a la energía eléctrica, que se establecen en la vía pública, que son informales no contribuyen con impuestos ni con aportaciones de seguridad social, por decir lo menos.

como subsidios, que en muy poco ayudan al crecimiento y por ende al desarrollo de la economía.

Si bien el propósito y sujetos del estudio del presente proyecto no son directamente las personas desde la perspectiva como contribuyentes respecto de por qué pagan o no pagan impuestos, así como tampoco lo son los tomadores de decisiones desde el enfoque de personas que hacen su trabajo, es pertinente agregarlos al análisis y dejar como posibilidad de estudio futuro, pues de forma indirecta abonan o restan a la eficiencia recaudatoria; para el primer caso son los gobernados, quienes generan una renta, quienes en primer orden están ocasionando *lato sensu* un problema público: la baja recaudación fiscal de sus lugares de residencia; lo anterior en virtud de que si se parte de la premisa universal que establece que, el gasto público de un Estado debe financiarse con los ingresos públicos de sus ciudadanos, y considerando que éstos se integran principalmente de las contribuciones que los gobernados que se encuentren en el supuesto que establece la ley deben realizar en función de su lugar de residencia, son esas personas las que al no realizar el pago de sus contribuciones, lo cual como se analizará más adelante, impacta las funciones que el Estado realiza en sus tres niveles de gobierno.

Desde una perspectiva antropológica son escasos los estudios etnográficos que tratan el tema de la antropología de las políticas públicas (Agudo, 2009), (Feito, 2005), las personas suelen no pagar impuestos, sin importar cuál sea el nombre que se le dé a este hecho: evasión, elusión, e ilusión fiscal son problemas a los que se enfrenta cualquier gobierno en el mundo (se aclara que estos temas no son el objeto de estudio de la presente investigación).

Es evidente que es una constante en diferentes tiempos el dilema de pagar impuestos o evitar pagarlos, pues incluso algunas personalidades nos han legado su

postura respecto de ello, unos con un enfoque de pérdida cuando se pagan³¹ y otros como una habilidad cuando se logra evadirlos³².

La perspectiva humana en el ámbito de la definición de las políticas públicas está presente incluso a partir de la política fiscal, pues a partir de ésta se define cómo y quiénes las financian, así como a quiénes y con qué propósito se beneficiará con ellas (Itriago, 2011), desde luego la parte que corresponde a la gestión no está excluida Shore (2010), sostiene en su estudio exploratorio que la antropología puede ayudar a entender el funcionamiento de las políticas públicas, en entre otros aspectos como: instrumentos de poder o como generadores de nuevos estratos personas; la autora sugiere comprender principalmente cómo interaccionan las políticas públicas con el entorno social y a quién benefician; por instrumentos de poder se refiere al biopoder o la gobermentalidad, conceptos que desarrolló Foucault³³ (2014), que extrapolándolos a este contexto serían las políticas públicas como regulaciones e imposiciones coactivas que establecen los tomadores de decisiones. Si bien el estudio de Shore (2010) no es a políticas fiscales en particular, su recomendación antropológica es aplicable a éstas, dada la conceptualización de política fiscal que hace Itriago (2014), quien refiere que tanto:

Los ingresos (cómo se financian [...] y quiénes contribuyen [...]) como la distribución del gasto público (a quiénes favorecen [] y con qué objetivo) son importantes indicadores del grado de compromiso con la equidad y la solidaridad de una sociedad.”(Itriago, 2014, pág. 5).

³¹ Benjamin Franklin, en *The Way to Wealth* en el siglo XVIII: “No hay nada seguro salvo la muerte y los impuestos”

³² John Maynard Keynes (1883-1946): “Evitar los impuestos es el único esfuerzo intelectual que tiene recompensa”

³³ Como una relación de poder sobre la propia vida que el autor llama biopolítica, en donde encontramos reglamentaciones acerca del control de natalidad, control de mortalidad por enfermedades que le cuestan al Estado, inclusive el daño ambiental, aquél se lleva a cabo a través de organismos reguladores y organismos disciplinares, ley y quién nos vigila si la aplicamos o no. Surge aquí el biopoder (poder sobre la sociedad y sobre el cuerpo del ser humano en los contextos señalados).

Con respecto a la gestión o a los tomadores de decisiones, el planteamiento antropológico sería ¿Por qué no se hace uso de las atribuciones y se realiza la recaudación? ¿Cuál es la creencia? ¿Qué es lo que se piensa que ocurrirá? Como una posible respuesta teórica, hay un término llamado ilusión fiscal (Trujillo, 2008, pág. 172), es un concepto teórico: cuando la función de ingreso y la de gasto no coinciden en un mismo tomador de decisiones, éstos intentarán obtenerla de otros contribuyentes externos a su circunscripción, a esto se refieren Sovilla, Saragos y Morales (2018), cuando concluyen que “es preferible para el gobierno estatal pedir más recursos a la federación que asumir los costos políticos de incrementar la recaudación local” (Sovilla, Saragos y Morales , 2018, pág. 397), por costos políticos se debe entender el hecho de que si los gobernantes establecen o requieren el pago de impuestos los ciudadanos no votarán más por estos.

Ahora bien, hay estudios que han incluido en las variables explicativas del bajo esfuerzo fiscal, con propósitos de medir la capacidad fiscal y las variables que inciden en el bajo esfuerzo fiscal, algunas del tipo institucional (Castañeda y Pardinás, 2012) como son el índice de transparencia y calidad institucional de la justicia, con el argumento de que cuando más responsabilidad gubernamental sea percibida por los ciudadanos, éstos estarán más dispuestos a pagar impuestos (Castañeda y Pardinás, 2012), sin embargo, estos autores afirman que “los desequilibrios que se busca corregir con las transferencias federales están determinados por la capacidad fiscal de los municipios y no por su esfuerzo fiscal, lo cual se encuentra determinados por la actividad económica regional” (Castañeda y Pardinás, 2012, pág. 62), lo que se traduce como que la actividad económica regional es el aspecto que de forma definitiva incide en la autonomía financiera, siempre y cuando, desde un contexto casi voluntario, se tribute para el gasto público y a ello se suma la eficiencia recaudatoria del ente gubernamental.

A ese orden de ideas, se suman las reflexiones epistemológicas ya mencionadas que sugieren que los ciudadanos suelen evitar pagar contribuciones, con el propósito de maximizar sus ingresos, es decir, ven el pago de tributos como un gasto y no como una inversión que reditúe en más y mejores servicios públicos.

En resumen es necesario instaurar en la sociedad una cultura de contribución al erario público, desde el nivel preescolar, los nuevos ciudadanos deben estar conscientes de que se deben generar ingresos legales para su sustento, y que de ello una parte se requiere para el gasto del lugar donde se reside, tal vez con ello podría formarse a personas con principios de solidaridad que no busquen ingresos fáciles e ilícitos, pues finalmente son pocas las posibilidades de que se le pida cuenta de los orígenes de tales ingresos. Tal vez se tendría que cambiar el sistema de recaudación y eliminar el famoso principio de la autodeterminación, y apostar por los impuestos indirectos cuando no media la voluntad de contribuir desde los impuestos directos.

4.3 La capacidad fiscal de los municipios

El Banco Mundial a través del estudio de Minh, Moreno y Bayraktar (2012) concuerda con que los sistemas fiscales deben ser eficaces aún para los países desarrollados, con mucho mayor razón lo deben ser para los que se encuentran en vías de desarrollo, asimismo, que para efectos de identificar si un nivel de gobierno o inclusive un país, tiene un sistema fiscal eficiente, deben establecerse las medidas de desempeño necesarias para ello, a este respecto se sugieren las dos medidas que la mayoría de la literatura en dicha materia utiliza: la capacidad tributaria y el esfuerzo fiscal, cuyos índices deben definirse de tal forma que no muestren datos distorsionados cuando al comparar gobiernos o países mediante la relación impuestos vs PIB, que es la forma más común de medirlo, estos provengan de diferentes estructuras económicas, tipos de organización institucional y hasta el crecimiento poblacional (Minh, Moreno y

Bayraktar, 2012), estos mismos autores definen la capacidad imponible y el esfuerzo fiscal como sigue:

Capacidad imponible se refiere a la proporción predicha de impuestos a PIB que se puede estimar con análisis de regresión, teniendo en cuenta las características macroeconómicas, demográficas e institucionales específicas de un país. Esfuerzo fiscal se define como un índice de la relación entre la participación de la recaudación tributaria real en el PIB y la capacidad imponible (pág. 3).

Otros autores definen el esfuerzo fiscal o de recaudación como la recaudación de impuestos e ingresos propios, y la determinan a partir de la relación entre la recaudación potencial y la observada, en la que la potencial equivale a la capacidad fiscal (Ramírez y Erquizio, 2011); desde el Banco Interamericano de Desarrollo, Bonet y Rueda (2012) definen a la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal como sigue:

Por capacidad tributaria se entiende la máxima recaudación tributaria que puede lograr un determinado país dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas, mientras que la recaudación tributaria potencial representa la máxima recaudación que puede obtenerse a través del sistema legal vigente. Dada esta definición, la brecha tributaria es la diferencia entre este potencial recaudatorio y la recaudación efectiva (Bonet y Rueda, 2012, pág. 16).

Vinculado al esfuerzo fiscal se encuentra en cálculo opuesto la brecha tributaria, que se interpreta como lo que no se recauda, es decir, el esfuerzo fiscal mide en término de un índice la recaudación en proporción de la capacidad fiscal. De hecho, otros autores definen el esfuerzo fiscal como la “recaudación efectiva en comparación con su capacidad fiscal, entendida como potencial recaudatorio” (Aguilar, 2010, pág. 111).

Estas definiciones del esfuerzo fiscal, que a su vez determinan el cálculo de este tienen su sustento en la definición que de esfuerzo fiscal hace Martínez Vázquez y Boex (1997) citado por Otero (2011, pág. 85) y por Vallés y Zarate (2016, pág. 2-3), así como entre otros autores, por Sour (2008, pág. 273), definición que toma la siguiente fórmula:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación total}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

Donde la Recaudación total es la medida en pesos y representa la recaudación total de la entidad (o nivel de gobierno de que se trate) evaluada.

Otero 2011, citando a Martínez Vázquez y Boex (1997) explica que: “por definición, el esfuerzo fiscal es la razón de los ingresos recaudado entre una medida de capacidad fiscal” (Otero, 2011, pág. 83); esto es, el esfuerzo fiscal es un indicador mediante el cual se mide la relación que existe entre lo que se logra recaudar y el total que debiera recaudarse, que a su vez la mayoría de autores definen como recaudación potencial o capacidad fiscal, lo cual expresado en términos de relación idealmente debiera ser igual a uno, esto es, un resultado de tal expresión menor a uno, indicaría un bajo esfuerzo fiscal.

Ahora bien, para efectos de la medición, y a falta de información de los municipios en relación con las bases tributarias potenciales (Sour, 2008), el mismo autor (Otero, 2011), en relación con la fórmula para determinar el esfuerzo fiscal, plantea lo siguiente:

Sin embargo, al no conocer la capacidad fiscal de los municipios [por falta de información], el análisis se plantea en forma distinta: se calcula empíricamente el esfuerzo fiscal como la razón de los ingresos propios recaudados sobre el PIB a nivel gobierno local. Entonces, si por otra parte el esfuerzo fiscal es la razón de la recaudación sobre la capacidad fiscal, sin duda, la capacidad fiscal o potencial recaudatorio es igual o cercano al PIB local (Otero, 2011, pág. 85).

Con base en tal planteamiento, el mismo autor determina la siguiente fórmula para efectos del cálculo del esfuerzo fiscal:

$$Esfuerzo\ fiscal = \frac{\text{Log recaudación per cápita}}{\text{Log PIB per cápita}} \quad (1)$$

Lo anterior a partir de la definición de Martínez Vázquez y Boex (1997) citado en Otero 2011, para quien el esfuerzo fiscal es la razón de los ingresos recaudados entre una medida de capacidad fiscal, y que toma la siguiente forma:

$$Esfuerzo\ fiscal = \frac{\text{Recaudación total}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

Considerando que no se cuenta con información en México para determinar la capacidad fiscal, debe ser calculada de forma empírica de modo que Sour (2007), Otero (2011) y Cruz (2013), coincidan, porque toman como referencia los métodos establecidos por la extinta Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (ACIR) de Estados Unidos de América que a decir de Aguilar (2010):

En 1986 el informe de la Comisión Consultiva para las Relaciones Intergubernamentales del Congreso de Estados Unidos presentó por primera vez una síntesis de una amplia gama de métodos de estimación de la capacidad fiscal a partir de la aplicación de la carga tributaria nacional sobre el producto interno bruto estatal o municipal, (Aguilar, 2010, pág. 112).

Estos métodos que determinan la capacidad fiscal como la razón de los ingresos propios recaudados sobre el PIB local; es a partir de los razonamientos anteriores que se llega a la fórmula (1) misma que será utilizada como primera metodología denominada Macro fórmula.

Se alude a las bases tributarias potenciales, porque, como ya se explicó en capítulos anteriores, para la determinación del impuesto a pagar, se debe contar con dos de los cinco elementos de las contribuciones que forman parte del principio doctrinario y legal, esto es: base impositiva y la tasa a aplicar a esa base (los otros, sujeto, objeto y la época de pago). En particular la base es para la que no hay información específica en INEGI, y por ello debe ser estimada empíricamente a decir de Sour (2007), y así lo hacen todos los autores que pretenden medir o determinar la capacidad fiscal para establecer cuál es el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Los autores coinciden que a falta de información e incluso de un método estándar para determinar matemáticamente la capacidad fiscal, cada autor debe establecer su propio método; para el caso del presente proyecto la determinación de la capacidad fiscal se apoyará en los estudios de Cruz (2013) y de Cabrera y Cruz (2009) quienes miden la

capacidad fiscal y esfuerzo fiscal para los Estados de la República, y para los Municipios respectivamente.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que para que los gobiernos locales o subnacionales sean considerados eficientes en la recaudación, no sólo debe considerarse que lo que recaudan sea significativo respecto de lo que necesitan o del gasto público, lo cual debiera hacerse, sino que, deben agotar la capacidad o el cobro a las bases de contribuyentes que se encuentran en el hecho generador en el caso de los impuestos; la tendencia en los estudios empíricos es analizar el esfuerzo fiscal desde tal perspectiva, de esa forma será posible comparar el esfuerzo fiscal en su definición de indicador entre gobiernos locales de distinta capacidad recaudatoria, a este respecto Vargas y Casimiro (2016) citando a Bahl (1971) y a Goode (1984):

Bahl (1971) y Goode (1984) plantean una aproximación al concepto de esfuerzo fiscal, que intenta medir el grado en que se utiliza de manera efectiva la capacidad fiscal de una determinada jurisdicción, de forma que jurisdicciones con poca capacidad impositiva y baja recaudación puedan ser comparables a otras con mayor capacidad fiscal y recaudación más elevada [] el esfuerzo fiscal es un cociente que depende en su numerador de la acción del gobierno (capacidad tributaria efectivamente ejercida o recaudación real); [] el denominador (capacidad fiscal o recaudación potencial) es independiente de la acción del gobierno y, al no ser una variable observable es difícil de cuantificar, por lo que la bondad de este indicador de esfuerzo fiscal descansa en la calidad de la medición de dicha magnitud [esto es] la capacidad fiscal potencial de una jurisdicción [son] los recursos tributarios que un gobierno puede obtener utilizando la capacidad normativa sobre los instrumentos tributarios a su alcance (Vargas y Guillermo, 2016, pág. 37)

Con lo anterior coinciden Bonet y Rueda (2012), quienes, con argumentos sustentados en su propuesta metodológica y evidencia empírica, explican que la dependencia de los gobiernos subnacionales (su estudio es comparativo entre los Estados), y la exigencia a éstos para esforzarse más en su recaudación es una aproximación parcial porque deben analizarse las circunstancias o variables que inciden en ello:

Una evaluación completa del desempeño fiscal debe estar asociada con su potencial tributario, [que evalúe] la capacidad recaudatoria de las haciendas públicas estatales en el marco de las atribuciones tributarias que les otorga el SNCF [el cual] debe involucrar el estudio del potencial tributario estatal y la explotación del mismo por parte de la autoridad tributaria.[pues] no se ha intentado determinar cuáles son las variables que explican las diferencias en el esfuerzo fiscal entre los distintos estados, [] la aproximación metodológica [confirma su estudio] que se tome para estimar el esfuerzo fiscal afecta el análisis de la variabilidad en la gestión fiscal interestatal: [por ejemplo] la explotación del potencial del impuesto a las remuneraciones depende del nivel de producto per cápita y del grado de informalidad laboral de cada estado (Bonet y Rueda, 2012,, págs.1 – 3).

Si bien no deja de ser relevante aplicar y analizar resultados de los indicadores que la literatura aporta en cuanto al desempeño recaudatorio local, tales como capacidad financiera (relación entre gasto corriente e ingresos propios), dependencia financiera (ingresos propios vs ingresos totales), balance financiero (ingreso total vs gasto total), capacidad financiera relativa (ingreso directo vs gasto corriente), capacidad financiera total (ingreso directo vs gasto total), dependencia financiera relativa (participaciones vs gasto corriente), dependencia financiera total (participaciones vs gasto total), balance financiero per cápita (ingreso total per cápita vs gasto total per cápita), entre otros, todos ellos propuestos por Raich (1997, págs. 14-19); no menos importante es que, se considere además, en la metodología incorporar variables exógenas que permitan determinar si se están explotando las bases fiscales o de contribuyentes actuales o no, y actuar en consecuencia, existe para ello un caso de estudio de Argentina de Brichetti, Montalvo y Puig (2013) de la Universidad de la Plata, quienes utilizan:

El método de regresiones con efectos fijos [para conocer] si el esfuerzo fiscal provincial guarda algún tipo de relación con el desarrollo productivo subnacional, utilizando como proxy de desarrollo a las exportaciones, la cantidad de empresas radicadas y los montos de inversión por provincia [cuyos] resultados sostienen que el esfuerzo fiscal promedio de todas las provincias para el periodo de estudio [] se sitúa bien por debajo de la mitad de su recaudación potencial, lo que indica que las provincias no están haciendo un buen uso de su capacidad fiscal

y existe margen para realizar un mejor aprovechamiento de sus bases imponibles (Brichetti, Montalvo y Puig. 2013. pág. 18).

En ese orden de ideas, es preciso señalar que un aspecto importante en la determinación del de esfuerzo recaudatorio y la medición de la capacidad fiscal es la metodología utilizada, si bien no está resuelto aún, pues depende del autor la metodología a utilizar, es pertinente hacer hincapié que dado que para determinar el esfuerzo fiscal es preciso contar con la capacidad fiscal o recaudación potencial, aquél depende en todos los tipos de metodología de la efectividad de la medición de ésta última, las metodologías serán analizadas en orden de su utilización en la línea de tiempo de la década de los 80's y hasta la actualidad, básicamente son cuatro grupos de metodologías las que han sido utilizadas por los teóricos que han realizados estudios empíricos de capacidad fiscal: (1) enfoque macroeconómico (macro fórmula que involucra el PIB per cápita como base impositiva única); (2) sistema de ingresos o fiscal representativo (que involucra varias variables como proxy de la capacidad fiscal), (3) métodos econométricos (como modelos de regresiones, mínimos cuadrados y frontera estocástica con técnicas de máxima verosimilitud); y (4) recientemente los modelos de frontera no paramétricos; las generalidades y variables de todos ellos para su cálculo se explicarán en las siguientes líneas.

Es pertinente considerar que en coincidencia con algunos de los estudios empíricos referidos en los párrafos anteriores, la dependencia financiera no debiera calcularse sobre el impacto porcentual de las transferencias en los ingresos totales del Municipio o gobierno local, toda vez que en ello radica el propósito del federalismo fiscal, el ente gubernamental federal recauda ciertas contribuciones que le fueron cedidas por el ente gubernamental local a cambio de que sean devueltas y eventualmente distribuidas, plantear que no debiera darse la dependencia financiera en este estricto contexto es pretender, para quienes reportan un PIB por debajo del promedio, no

beneficiarse de las bondades del federalismo fiscal, en su concepción actual ya descrita; es preciso, entonces enfatizar qué se medirá o qué se está midiendo independiente de la metodología que se utilice; esto es, plantear que hay dependencia financiera equivaldría a que la recaudación del municipio i por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, y demás impuestos federales, además de los impuestos locales (lo que incluiría la parte proporcional de los impuestos subnacionales recaudados en ese municipio) es menor que lo que se requiere para una canasta básica de servicios a otorgar por el nivel gubernamental que recibe las transferencias, pese a lo cual, debieran redistribuirse los recursos recaudados por la federación con el ánimo de incrementar el desarrollo del municipio, que le permita en el largo plazo la autonomía financiera, pero más que ello, que se vea reflejado en el incremento del nivel de vida de sus ciudadanos.

De modo que medir la capacidad fiscal (la que se ha llamado recaudación potencial) debe permitir analizar en qué porcentaje es suficiente para las necesidades de gasto, para la diferencia necesariamente equivaldría a los desequilibrios verticales que se deben financiar con las transferencias federales.

Debería entonces medirse también el monto de la recaudación que la federación realiza en cada gobierno local o subnacional y analizar cuál es la relación con respecto a las transferencias tanto en el escenario anteriormente planteado como en el que opera en la actualidad, es decir, un escenario es lo que el Municipio debe recaudar por concepto de recaudación potencial propia (capacidad fiscal) para reducir al mínimo la dependencia financiera; y otro es lo que su Municipio contribuye a la Recaudación Federal Participable, y analizar si en ambos no se logra financiar el gasto público, las transferencias debieran resolver el problema, mismas que necesariamente debieran ser condicionadas, para detonar el desarrollo, caso contrario, se hará presente el efecto

Flypaper en que a mayor ingreso mayor gasto, considerando además las limitaciones institucionales de los gobiernos locales para la planeación efectiva de desarrollo.

En el contexto anterior se tendría que considerar cuál es la necesidad de gasto, el incremento que anualmente le hacen al presupuesto para considerar la inflación no garantiza la identificación de necesidades; este aspecto se tendría que analizar pese a que se considere que es un tema que debiera estudiarse por separado (gasto=necesidades), las variables que permitirían medir el grado de desarrollo como Índice de Rezago Social que emite CONEVAL, o el Índice de Marginación que emite CONAPO, o conceptos como la Economía Informal, PIB, inclusive, la Población, los trabajadores con seguridad social, la Vivienda, las Unidades Económicas entre otros, eventualmente podrían considerarse en la métrica para determinar tanto necesidades de gasto como con algunas de ellas la base sobre la cual habría de determinarse o aplicarse el impuesto y determinar con ello la capacidad fiscal, a este respecto aporta Solé (2001), en un estudio para los Municipios de Barcelona expone acerca de las determinantes del gasto público local, y se pregunta si deben ser las necesidades de gasto o la capacidad fiscal lo que se considere como base para establecer el monto de los egresos, y concluye que el gasto por habitante es superior al de la capacidad fiscal, para lo que establece variables-necesidades como: “dispersión de la población, niveles de pobreza, visitantes diarios, población estacional, ocupación comercial” (Solé, 2001, pág. 115), en cuyo caso las transferencias son la opción económicamente más saludable para financiar el gasto amén de establecer más impuestos; tal escenario definitivamente debe considerarse en la metodología que se pretenda utilizar para analizar el esfuerzo fiscal del Municipio, lo que finalmente llevará a plantear soluciones de mayor calado inclusive a nivel federación, como el incremento de impuestos o de las tasas actuales, o que incluyan analizar si por evitar la concurrencia tributaria se ha generado un verdadero problema de bajo esfuerzo fiscal por parte del ente central, o el

problema es que con el argumento empírico casi institucionalizado de la dependencia financiera de los gobiernos locales y subnacionales respecto del federal, se ha perdido de vista que centralizar la recaudación de los impuestos móviles tiene como propósito desde la teoría económica una efectiva redistribución, la cual no debe ser sólo por el monto y los incentivos, sino a partir de un verdadero análisis de necesidades que a la postre detone el crecimiento y el desarrollo, y que ello eventualmente en un escenario ideal genere mayores ingresos que beneficien a todos.

Respecto de lo anterior, el gobierno de la Ciudad de México, es un buen ejemplo de lo que se puede hacer cuando se combina la científicidad y la voluntad de desarrollar las circunscripciones territoriales, pues al distribuir las Participaciones (Ramo 28), no hacen una réplica de las variables que considera la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2 (Ley de Coordinación Fiscal, 2024), sino que consideran variables como: población en pobreza, consideran el año inmediato anterior y no 2007 como en la determinación del cálculo federal.

4.4 Metodologías para medir la capacidad tributaria

Sin perder de vista que uno de los propósitos finales de este trabajo es evidenciar que para la estimación de las transferencias debe tomarse en cuenta la autonomía financiera potencial del municipio, y con ello identificar qué es lo que buscan atacar o resolver en términos de desequilibrios verticales e inclusive horizontales, y por qué no además del hecho de dejar de estigmatizar a los gobiernos locales en cuanto a su esfuerzo fiscal, resulta para ello preponderante medir la capacidad fiscal de los municipios, en este caso para el Estado de Hidalgo, desde 2018 y hasta 2020, dado que la mayor parte de estudios datan de periodos anteriores a tal fecha y que la última reforma a la materia se realizara en 2014; para ello conviene analizar las metodologías que se han utilizado por algunos autores en relación con la medición y definición de la

capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, estas son: (1) la macro fórmula, (2) el sistema de ingresos representativo y el (3) modelo de frontera estocástica, además del no paramétrico. Se pretende inclusive utilizar los tres primeros modelos a efecto de comparar los resultados y con base en ellos, que como ya se dijo, habrán de incluir además de la medición de la recaudación potencial, de manera que dicha estimación representará los ingresos potenciales totales del municipio, deberá incluir la comparación con los montos de transferencia y ambos respecto del gasto total, y con ello determinar la autonomía financiera real del municipio.

En tal orden de ideas medir el esfuerzo fiscal debe considerar indicadores que evidencien lo que ocurre en los municipios con tales conceptos, sin olvidar que, en este estudio, el propósito de medir la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, es determinar el origen de los desequilibrios fiscales que se está buscando resolver con las transferencias, de tal suerte que, se evidencie, en su caso, en qué proporción los municipios podrían financiar su gasto público agotando su capacidad fiscal o recaudación potencial, y para la diferencia determinar el monto de las transferencias federales. Se trata de verificar si como ocurre en España, donde a decir del estudio de Vallés y Zárate (2016), han agotado la capacidad fiscal: “las diferentes técnicas arrojan unos niveles de esfuerzo fiscal [entre] 93,11% y el 107,35%, que ocultan una nada despreciable heterogeneidad entre regiones, pero que no deja lugar a duda respecto del escaso margen de maniobra tributario del que disponen las regiones” (Vallés y Zárate, 2016, pág. 20); el estudio pretendía analizar si los problemas financieros de las regiones españolas eran atribuibles a su conducta tributaria o si se requería de una reforma al sistema regional de impuestos.

Desde 1996 con el estudio de William A. Jiménez (Jiménez, 1996) se propuso vincular el concepto de esfuerzo fiscal con el de capacidad fiscal, como indicadores de

gestión administrativa y tributaria, en tal artículo además, se expone que para el caso de los Municipios se debe considerar entre otros aspectos la situación económica de cada uno de ellos, además de la administrativa y la estructural e inclusive cómo han evolucionado, antes de etiquetarlos como ineficientes; otra aportación relevante al respecto, es que se anticipa a lo que los estudios empíricos recientes, explicando que los resultados en la medición de la capacidad fiscal o del esfuerzo fiscal van a variar dependiendo de la metodología que se aplique.

Es así que en la presente sección se pretende explicar las metodologías ya señaladas en líneas anteriores para la determinación de la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, con la intención de identificar y seleccionar la que demande menor información debido a la escasez de ésta, y que al mismo tiempo sea más simple de aplicar, pues dicho sea de paso, se debe señalar que el grado de dificultad para interpretar e inclusive aplicar las propuestas metodológicas de los diferentes autores es, por demás compleja y por ello muy probablemente, un impedimento para que los Ayuntamientos vean a tales estimaciones como un insumo para analizar su propio esfuerzo fiscal, la cual será desarrollada en el capítulo siguiente.

El primer estudio a revisar es la aportación de Roy W. Bahl en 1971 (Bahl, 1971), trabajo citado también por Sour (2008); quien describe que el entonces Investigador de la Universidad Maxwell en New York, analiza el esfuerzo tributario y de la presión fiscal mediante el análisis de regresión, hace un análisis estocástico de la presión fiscal y los problemas econométricos inherentes, utiliza el ingreso per cápita y las exportaciones e importaciones, el modelo utiliza tres determinantes para la capacidad tributaria en un país: etapa de desarrollo (proporción del ingreso de la agricultura), dimensión del sector de intercambios con el exterior y la composición sectorial del ingreso (proporción del ingreso de la minería); para el esfuerzo tributario, Bahl (1971): “toma como estimación de la capacidad tributaria el valor estimado de la presión fiscal [], sirviéndose de la

ecuación [] y de las proporciones de la minería y de la agricultura en dicho país. La presión fiscal efectiva, expresada como porcentaje de la estimada, es lo que se toma como medida del esfuerzo tributario” Bahl (1971, pág. 1), su función queda representada como sigue:

Capacidad fiscal = f (nivel de desarrollo, composición sectorial, tamaño del sector externo)

Y el nivel de desarrollo (describe Sour (2008, pág. 276)) Bahl lo aproxima mediante la participación de la agricultura, la minería y el tamaño del sector externo en el ingreso nacional, calculado mediante regresión:

$$\frac{T}{Y} = \alpha + \beta_1 A_Y + \beta_2 N_Y + \beta_3 X_Y$$

Donde T/Y es tax ratio (T es la recaudación fiscal y Y es el ingreso nacional), A es la participación de la agricultura, N la participación de la minería y X la participación de las exportaciones) (Sour, 2008).

Otro autor es William Jiménez quien para Colombia, (Jiménez, 1996, págs.290 – 291), realiza, en su tesis de grado una propuesta en 1996 de dos metodologías para medir tanto la capacidad fiscal como el esfuerzo fiscal, enfatizando que se debe considerar como determinante para ello la base económica local en consonancia con los impuestos y la capacidad de gestión administrativa, para la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal, respectivamente, considerando disparidades regionales, estructura económica y de gestión. El autor toma como medida del esfuerzo fiscal la tasa de impuestos relativa:

$$TEM_j = \left(\sum_{TR}^n Rdt \right)_j$$

Donde: Rdt es el incremento de la renta impositiva, entre un período y otro, n=1,2,... períodos de tiempo, TR es la renta impositiva total y el subíndice j es la entidad correspondiente. El indicador sugiere que al calcular los incrementos de renta entre períodos sucesivos se tienen en cuenta los efectos de política económica y las acciones de las administraciones, que hacen que el recaudo

varíe de un período a otro. Si el indicador anterior se divide por el promedio de la renta impositiva de todas las entidades se construye un índice de esfuerzo fiscal (Jiménez, 1996, págs.290 – 291). [...] el indicador de capacidad fiscal consiste en la aplicación de análisis de regresión de tipo cross-section, con el fin de estimar la tasa de impuestos, donde la variable dependiente es la tasa de impuestos, calculada como la razón entre el recaudo tributario y el producto nacional bruto y las variables explicativas que "reflejan" la estructura económica. Una vez seleccionada la "mejor estimación", se calcula el índice de capacidad fiscal como:

$$ICF = \frac{\text{Tasa de impuestos actual u observada } t}{\text{Tasa de impuestos estimada de las regresiones } t}$$

La tasa de impuestos estimada de las regresiones se considera como su valor esperado, dadas las variables estructurales de la economía (Jiménez, 1996, págs.290 – 291).

Uri Raich Portman desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 1997 hace un primer ejercicio para el caso mexicano el cual expone en un documento de trabajo del propio CIDE titulado Desempeño Financiero (Raich, 1997) algunas propuestas de evaluación, en el que propone diversos índices que ya han sido descritos en páginas anteriores, para evaluar en el contexto financiero a los municipios, partiendo del supuesto de que aquellos que logran la suficiencia presupuestaria se clasifican como una buena administración. Lo interesante aquí es que el autor no explica cómo determinar el numerador y denominador de estas relaciones matemáticas de donde se obtiene el indicador.

Es de destacar que para el caso de los estudios frontera que se han realizado y analizado para efectos de la propuesta que se pretende elaborar básicamente dividen la metodología en estudios de frontera paramétricos y no paramétricos que son los más recientes, y más recomendables dados los argumentos que en adelante se expondrán.

Antes de revisar dichas metodologías, conviene revisar otras propuestas, en estudios para medir la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal como el de Sour (2008) y (Cruz, 2013) quienes plantean interesantes aportaciones, la similitud entre ellos además de la medición de los temas en comento (Sour para los municipios de todo el país y el

segundo para las entidades federativas), es que ambos fueron realizados antes de las reformas al sistema de transferencias federales de 2014, por lo que sus propuestas están enfocadas a la circunstancia que prevalecía entonces en esta materia, pese a ello realizan importantes aportaciones, recordando que el presente estudio se realiza de 2018 a 2020 precisamente para considerar el efecto de las modificaciones de 2014 en el esfuerzo fiscal que a la luz de simples cálculos en cuanto al monto de ingresos no ha cambiado del todo (Ver Figura 9). Cruz (2013) propone un esquema de transferencias (de nivelación con propósitos compensatorios) basado en la medición de la Capacidad Fiscal de las entidades utilizando la macro fórmula (el estudio de Sour (2008) se limita a este cálculo utilizando el PIB per cápita local) y el sistema de ingresos representativo (demostrando que éste tiene un menor nivel de variación por lo que resulta el de mayor exactitud –realiza el cálculo con ambos métodos incluso refiere a Sour (2007) con los mismos resultados-); en razón de ello se considera pertinente realizar un ejercicio similar dado que la problemática persiste pese a la aludida reforma de 2014, tomando a ambos autores como referencia, particularmente el ejercicio de Cruz (2013) por ser suficientemente claro en cuanto a las fórmulas para su cálculo aspecto del que adolecen todos los demás estudios revisados incluido el de Sour (2008), para la metodología de la Macro fórmula y el PIB per cápita como base impositiva, para calcular los conceptos de capacidad fiscal y esfuerzo fiscal, que permitan medir la capacidad fiscal actual para los municipios del Estado de Hidalgo.

Figura 9 Número de municipios del Estado de Hidalgo por monto recaudado durante 2018 en el concepto de recaudación total propia.

Número de Municipios que se ubican en el rango	rango de recaudación (MDP)	
	Mínimo	Máximo
1	400	410
1	150	160
1	120	130
1	110	120
1	90	100
1	80	89

Número de Municipios que se ubican en el rango	rango de recaudación (MDP)	
	Mínimo	Máximo
1	70	79
2	60	69
1	40	50
2	30	39
5	20	29
10	10	19
8	6	9
8	5	5,9
4	4	5
8	3	4
13	2	2,9
16	0,66	1,9

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Las metodologías que los estudios empíricos han utilizado para mediar la capacidad tributaria son:

1. El enfoque macroeconómico (macro fórmula que involucra el PIB per cápita como base impositiva única),
2. Sistema de ingresos representativo,
3. Métodos econométricos (como modelos de regresiones, mínimos cuadrados y frontera estocástica con técnicas de máxima verosimilitud) y,
4. Modelos de frontera no paramétricos.

Los modelos de frontera no paramétricos se han utilizado sobre todo en el contexto internacional, para gobiernos españoles, en especial de la Universidad de Extremadura y de la Universidad Zaragoza, tienen en común que utilizan a decir de los autores, enfoques de Frontera no paramétricos y condicionados, ellos precisan que “cuatro enfoques son ampliamente utilizados en la literatura para estimar la capacidad tributaria de un gobierno: Enfoque de ingresos; Sistema Tributario Representativo (RTS), Enfoque de regresión agregada y el Análisis de Frontera Estocástica” (Garg, Goyal y Pal, 2014, pág. 8).

En los acápite siguientes se analiza cómo se hace la medición de la capacidad fiscal a través del enfoque de la Macro Fórmula y el PIB per cápita como base impositiva, el Sistema Tributario Representativo, asimismo, el de Frontera Estocástica.

4.4.1 Macro Fórmula, enfoque de ingresos o macroeconómico

Esta metodología fue utilizada por el Congreso de Estados Unidos de América, en 1986, cuando se presentaron diferentes metodologías para medir la capacidad potencial de recaudación de los Estados que integran aquél país, de ellos sobresale el de la macro fórmula, el cual ha sido utilizado por diferentes autores, algunos ya referidos, como Sour (2008), en un estudio se hace a todos los municipios del país, Cruz (2013) que analiza a las entidades federativas, este autor también utiliza la metodología de los ingresos representativos.

Esta metodología (macro fórmula) considera como base impositiva el PIB, para determinar cuánto debiera recaudar el municipio o la entidad federativa, en el caso de los municipios, dado que no se cuenta con ese dato en las estadísticas nacionales, se calcula a partir del PIB estatal y la población del municipio.

Algunos autores opinan que tal método no es confiable por considerar sólo el PIB:

La capacidad de ingresos se calcula tomando el ingreso total como el impuesto base, el esfuerzo tributario es la relación entre la recaudación de impuestos real y el ingreso; la medida no es considerada adecuada toda vez que sólo se considera a la renta. (Garg, Goy y Pal, 2016 págs. 8-10).

En el presente trabajo se realizará el ejercicio con esta metodología por razones de simplicidad en su aplicación, cuya fórmula, siguiendo a Cruz (2013) y a Cabrera y Cruz (2009), es como sigue:

$$CF_{mi} = t_i B_{mi} \quad (c)$$

Que se lee: la Capacidad Fiscal (CF del municipio m para el impuesto i) es igual al resultado de aplicar una tasa impositiva promedio t a su base impositiva B_i

Donde:

La tasa impositiva promedio t del impuesto i , es la suma de la recaudación de los municipios para este tipo de impuesto, entre la suma de las bases de todos los municipios:

$$t_i = \frac{\sum_s t_{mi} B_{mi}}{\sum_s B_{mi}} \quad (d)$$

Con base en estas fórmulas, ambos autores (Cruz (2013) y Cabrera y Cruz (2009), sin ser más explícitos en su obtención de un índice de la base impositiva, a partir del cual se puede obtener el porcentaje que cada municipio puede obtener de la recaudación del impuesto i , este índice queda como sigue:

$$ICF_{mi} = \frac{B_{mi}}{\sum_s B_{mi}} \quad (e)$$

Donde:

B_{mi} = bases de todos los municipios (PIB Per cápita municipal)

$\sum_s B_{mi}$ = la suma de la recaudación de los municipios para este tipo de impuesto,

Cruz (2013), explica que esta metodología es el modelo general de la Macro fórmula, cuya base impositiva no está definida aún, por lo que la base que ambos autores e inclusive Sour (2008) utilizan es el PIB per cápita en este caso municipal, para posteriormente presentar sus resultados sin mayor explicación respecto de la operación matemática; excepto para el cálculo del PIB municipal para el que sólo Sour (2008) menciona y describe la fórmula que utiliza para estimarlo, toda vez que para los

municipios no existe en el INEGI información acerca del PIB municipal, sólo el del Estado, la fórmula para su cálculo que propone Sour (2008) es como sigue:

$$pibmun_{ma} = \left(\frac{pibest_{ea}}{pobest_{ea}} \right) X pobmun_{ma} \quad (f)$$

La cual de acuerdo con la autora se lee: PIB municipal para el municipio m en el año a es igual al resultado de: dividir el PIB estatal del Estado e en el año a entre la población del Estado e en el año a, por la población del municipio m en el año a.

4.4.2 Sistema de Ingresos Representativo

El sistema de ingresos representativo difiere de la macro fórmula en que como base impositiva (en lugar del PIB per cápita municipal), se utilizan como bases impositivas diferentes proxys relacionados a cada tipo de ingresos, aplicando a la misma ecuación (A), Cruz (2013) la modifica para formar un índice compuesto, y así determina un Sistema de Ingresos Representativos, bajo la siguiente fórmula:

$$ICF_{mv} = \sum_1^3 y_v ICF_{mv}$$

Lo cual traduce como:

$$ICF_{mv} = y_1 \frac{B_{m1}}{\sum_s B_{m1}} + y_2 \frac{B_{m2}}{\sum_s B_{m2}} + y_3 \frac{B_{m3}}{\sum_s B_{m3}}$$

Donde, en palabras de Cruz (2013) (sólo adecuando las variables en su nomenclatura i por v, y e por m):

ICF es el índice compuesto del Sistema de Ingresos Representativos entendida como la capacidad fiscal total por cada municipio m a través de la suma de los índices que fueron hechos de las bases v, y donde cada base fue ponderada de acuerdo con su captación (evidencia empírica) (Cruz, 2013, pág. 99).

Esta metodología del sistema tributario representativo para estimar la capacidad fiscal es otro de los métodos surgidos en EUA, así lo explican Garg, Goy y Pal, 2016:

Sistema Tributario Representativo (RTS): este es el enfoque que desarrolló la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales en 1962, de EUA, en donde la capacidad tributaria es una cantidad hipotética de ingresos que el gobierno recauda, siempre y cuando las tasas impositivas sean iguales, tiene la limitante de que para calcular capacidades tributarias de cada tipo de impuesto

se requiere identificar proxys cercanos a la base imponible de cada uno [...]en la práctica se utilizan sustitutos de las bases por la dificultad de encontrar bases impositivas confiables y precisas. (Garg, Goy y Pal, 2016, págs. 8-10).

Este mismo autor (Cruz, 2013) señala que este sistema es eficiente en términos económicos porque muestra cuál es la capacidad recaudatoria, es equitativo debido a que va a estandarizar la distribución de recursos desde el gobierno federal y es fácil de determinar cuánto se debiera recaudar.

4.4.3 Regresión y Frontera Estocástica con técnicas de máxima verosimilitud

La metodología de Frontera Estocástica es propuesta a decir de Castañeda y Pardinás (2012) por Battese y Coelli en 1992 y 1995, utilizada por algunos de los autores cuyos estudios empíricos fueron revisados para efectos de elegir la que se habría de utilizar en la presente investigación, en general estos autores definen la metodología de Frontera Estocástica como:

Una extensión del de regresión, la frontera estocástica mide la recaudación máxima o ingreso máximo de una unidad (en este caso un municipio), puede lograrlo con un conjunto de insumos, es decir, la base imponible y otros determinantes de los ingresos fiscales. La diferencia entre los ingresos reales y los máximos indica la ineficiencia técnica de la unidad (Garg, Goy y Pal, 2016 págs. 8-10).

Por su parte la regresión (agregada) desde un enfoque de método para medir la capacidad tributaria, se define como aquel que: “incorpora un grupo de variables independientes que explican la variación de la recaudación tributaria entre regiones, la estimación de la capacidad se calcula relacionando los ingresos tributarios agregados con parámetros macro del gobierno respectivo” (Garg, Goy y Pal, 2016 págs. 8-10).

De entre los autores que utilizan el método de Frontera Estocástica para estimar la capacidad fiscal se encuentra Aguilar (2010) y Castañeda y Pardinás (2012), el primero para municipios y el segundo para entidades federativas y para municipios; Castañeda y Pardinás (2012) con dicha metodología determinan la capacidad tributaria

de las entidades federativas y los municipios en México, su estudio resulta interesante respecto de las variables que integra para tal análisis, con tales variables pretende determinar la frontera estocástica (potencial recaudación de impuestos) de los ingresos fiscales estatales totales per cápita y de los municipios, aunque los modelos son por separado. Las variables que el autor utiliza las clasifica en cuatro grupos: económicas, fiscales, políticas e institucionales, aunque para el modelo del municipio no aplica todas:

Figura 10. Variables que sugiere Castañeda y Pardini (2012) para la medición de la capacidad fiscal a través del método de frontera estocástica.

Variables de tipo:	Variables:
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • PIB per cápita • Proporción de la producción industrial en el PIB • Un coeficiente de desigualdad de ingresos • Una medida de la economía informal que no paga nómina, ni agua y luz
Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Participaciones de las transferencias del gobierno central a los ingresos totales
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Filiación política del gobierno
Institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Índice de buen gobierno

Fuente: elaboración propia con información de Castañeda y Pardini (2012).

Los resultados de Castañeda y Pardini (2012), sugieren que, para el caso de las Entidades Federativas, incluso si operaran con el 100% de su capacidad algunos de ellos mantendrían el mismo nivel de dependencia respecto de las transferencias federales, lo cual significaría que mejorar el esfuerzo de los Estados con las bases impositivas actuales no es suficiente para fortalecer sustancialmente las finanzas públicas” (Castañeda y Pardini, 2012, pág. 61). Lo anterior no ocurre en los municipios, para quienes el autor concluye que éstos no explotan sus bases tributarias y por lo tanto existe ‘frontera’ en la capacidad fiscal, frontera que se pretende estimar en este estudio, a partir de la cual debieran determinarse las transferencias gubernamentales, frontera que equivale a la brecha o desequilibrios fiscales horizontales que bajo el principio de subsidiariedad se convierte en el objetivo de la descentralización fiscal.

Esto es, la frontera estocástica indica cuál es el máximo potencial de recaudación que el ente gubernamental puede alcanzar a partir del marco legal con que cuenta y considerando principalmente las características económicas (Castañeda y Pardinás, 2012). Para estimar los estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros los autores (Castañeda y Pardinás, 2012) proponen que el método de estimación de la frontera estocástica se realice a partir de tres pasos (traducción del inglés al español, cita original en inglés):

1. Primero, se obtiene la función Estimadores de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) que produce parámetros $\beta_i, i \neq 0$. Todos los parámetros serán imparciales con excepción de la intersección β_0 .
2. Usando el $\beta_i, i \neq 0$ parámetros y el β_0 y σ^2 de acuerdo con la fórmula de mínimos cuadrados ordinarios corregidos propuesta por Coelli (1995), se realiza una búsqueda en cuadrícula de dos etapas del parámetro. Si hay algún otro parámetro, se pone a cero en esta etapa.
3. Para obtener los estimadores de máxima verosimilitud se utilizaron los valores seleccionados en la búsqueda de cuadrícula como valores iniciales en un procedimiento iterativo de maximización. Utilizando el software Frontier 4.1, este procedimiento será el método Davidon-Fletcher-Powell Quasi-Newton. (Castañeda y Pardinás, 2012, pág. 15)

Los autores incorporan a su modelo en las variables económicas, para el caso de los Estados o entidades federativas, gobiernos subnacionales en el contexto teórico del federalismo fiscal, el PIB per cápita, la participación de la producción industrial en el PIB, un coeficiente de desigualdad de ingresos y una medida de la economía informal, que no paga impuestos de nómina ni cuotas por servicios (agua, luz). Entre las variables fiscales, las transferencias intergubernamentales, el gasto de inversión pública; y para las variables políticas: la filiación política del gobernador; en las institucionales: corrupción y el índice de buen gobierno (Castañeda y Pardinás, 2012).

La fórmula que los autores utilizan para el cálculo de la capacidad recaudatoria de las entidades federativas es la siguiente, copiado de Castañeda y Pardinás (2012, págs. 16 y 17):

$$\ln(TPC_{it}) = \beta_0 + \beta_1(EAP_{it}) + \beta_2(GDPPC_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

La fórmula para impuestos sobre la nómina es la siguiente:

$$\ln(PTPW_{it}) = \beta_0 + \beta_1(EAP_{it}) + \beta_2(GDPPC_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Donde:

TPC_{it} = Recaudación de impuestos per cápita en el estado i en el año t
 $PTPW_{it}$ = Recaudación de impuestos sobre la nómina por trabajador en el estado i en el año t

EAP_{it} = Población económicamente activa (tanto en el sector formal como en el informal) como porcentaje de la población total del estado i en el año t

$GDPPC_{it}$ = PIB per cápita en el estado i en el año t

ε_{it} = Término de error definido de la siguiente manera:

$$\varepsilon_{it} = (V_{it} - U_{it}) \quad (3)$$

Donde el V_{it} son variables aleatorias, que se supone que son independientes e idénticamente distribuidos (iid) $N(0, \sigma v^2)$ e independientes del U_{it} variables aleatorias no negativos, que se supone que explican la ineficiencia técnica en la recaudación de ingresos y ser iid como truncamientos en cero de la distribución $N(\mu_{it}, \sigma U^2)$ donde $\mu_{it} = Z_{it}\delta$ y Z_{it} es un $p \times 1$ vector de variables que pueden influir en el esfuerzo de un gobierno local y δ es un $p \times 1$ vector de parámetros a estimar. El panel de datos no necesita estar completo.

Para el cálculo del estimador de máxima verosimilitud, los autores reemplazan σv^2 y σu^2 con $\sigma v^2 + \sigma u^2 = \sigma^2$ y definen $y = \frac{\sigma v^2}{\sigma v^2 + \sigma u^2}$ como lo hicieron Battese y Coelli en 1977.

Tener en cuenta que $Y \in (0,1)$ y por lo tanto ese rango se puede buscar para proporcionar un buen punto de partida valor para su uso en un proceso iterativo de maximización.

Dadas las suposiciones establecidas anteriormente con respecto al término de error, para (1) definen:

$$\mu_{it} = \delta_0 + \delta_1(PP_{it}) + \delta_2(GDPI_{it}) + \delta_3(TI_{it}) + \delta_4(CGGI_{it}) + e_{it}$$

De manera similar, para (2) definen:

$$\mu_{it} = \delta_0 + \delta_1(IR_{it}) + \delta_2(GDPI_{it}) + \delta_3(CGGI_{it}) + \delta_4(IQJI_{it}) + \delta_5(PP_{it}) + e_{it}$$

Donde:

$GDPI_{it}$ = Participación del PIB industrial en el PIB del estado i en el año t

$IQJI_{it}$ = Índice de calidad de Justicia Institucional en el estado i en el año t

PP_{it} = Dummy que es 1 si el gobernados del estado i en año t pertenece al partido político del presidente y es 0 en caso contrario

IR_{it} = Tasa de informalidad en el estado i en el año t

$CGGI_{it}$ = Índice de corrupción y Buen Gobierno del estado i en el año t

TI_{it} = Índice de transparencia del estado i en el año t
 e_{it} = Término de error

En cuanto al modelo para la determinación de la capacidad municipal, las variables que consideran son y quedan como sigue: (Castañeda y Pardinás, 2012, págs.37 y 38):

$$\ln(TPC_{it}) = \beta_0 + \beta_1(EDR_{it}) + \beta_2 \ln(GDPPC_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

La fórmula para impuestos predial es la siguiente:

$$\ln(PTPW_{it}) = \beta_0 + \beta_1(EDR_{it}) + \beta_2 \ln(GDPPC_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Donde:

TPC_{it} = Recaudación de impuestos per cápita en el municipio i en el año t

$PTPW_{it}$ = Recaudación de impuestos predial per cápita en el municipio i en el año t

EAP_{it} = Tasa de Dependencia Económica definida como la proporción de 0-14 años y mayores de 64 años población de 15 a 64 años en el municipio i en el año t

$GDPPC_{it}$ = PIB per cápita en el municipio i en el año t

ε_{it} = Término de error definido de la siguiente manera:

Igual que para los Estados, el error ε_{it} tiene las siguientes acotaciones:

$$\mu_{it} = \delta_0 + \delta_1(MCI_{it}) + \delta_2(PP_{it}) + e_{it}$$

Donde:

PP_{it} = Dummy que vale 1 si el alcalde del municipio i en año t pertenece al partido político del presidente y es 0 en caso contrario

e_{it} = Término de error

MCI_{it} = Índice de Concentración Molinar en el municipio i en el año t

El índice de Concentración de Molinar es una medida del número efectivo de partidos políticos en un sistema de partidos según Molinar (1991)³⁴ citado por

³⁴ De la Universidad de Cambridge, en su trabajo de 1991, explica qué es esto que Castañeda y Pardinás (2012) llaman Índice Molinar (1991) (texto original en inglés): Propongo un índice alternativo para operacionalizar la variable número y tamaño de los partidos en un sistema de partidos. Para respaldarlo, presento una visión crítica de los dos índices más comunes, el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera y la hiperfraccionización de Kesselman y Wildgen, mostrando las causas de su debilidad. Luego explico la lógica computacional de mi alternativa, "número de partidos", y la comparo con las otras dos, usando casos hipotéticos. Después de eso, comparo el índice de Laakso-Taagepera con el mío, utilizando datos de elecciones reales entre 1945 y 1981. Concluyo que mi índice supera a los otros dos como una operacionalización de la variable número y tamaño de los partidos (pág. 1383).

Castañeda y Pardinás (2012, pág. 37), el autor describe que su estimación es la siguiente:

$$NP = 1 + N \frac{(\sum_{i=1}^n P_i^2) - P_1^2}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Donde:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Sin explicar que es la variable P de la estimación del Índice de Concentración de Molinar, se infiere por la explicación de Molinar (1991) que es P de partido.

Otros autores como Ramírez y Erquizio (2011), realizan un estudio de la capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas durante 2005 y 2009, utilizando como metodología frontera estocástica, mediante regresión, los autores, explican que este tipo de técnica (regresión estocástica) permite inferir parámetros de máxima verosimilitud, además de ser multivariado, incorporando variables socioeconómicas. Esta metodología también es del método de Battese y Coelli de 1995, que además está automatizada en el programa Frontier 4.1, las variables son:

- Logaritmo natural del PIB por habitante
- Logaritmo natural población
- Logaritmo natural tasa de participación en la economía
- Logaritmo natural tasa de empleo informal
- Logaritmo natural tasa de inflación.

De estos autores es rescatable el razonamiento que hacen respecto de que los derechos y las contribuciones que no son clasificados de acuerdo con la legislación fiscal como impuestos, al ser de pago voluntario o por necesidad del servicio, y no ser obligatorios no debieran considerarse en la determinación de la capacidad fiscal, puesto que, si las tasas gravan otras actividades económicas, ello no significará que se incremente la recaudación en materia de derechos (Ramírez y Erquizio, 2011).

Aguilar (2010) es otro de los autores que sobresalen por sus trabajos de medición de la capacidad fiscal para los municipios utilizando el método de Frontera

Estocástica, el autor explica que “esta metodología de estimación de la recaudación tributaria potencial o capacidad fiscal es una adaptación del método de estimación de funciones de producción agrícolas (*frontier stochastic production function*) desarrollado por Battese y Coelli (1991)” (Aguilar, 2010, pág. 114), este método es ampliamente explicado y contrastado desde el enfoque de producción en el contexto de la ciencia económica en Peretto (2016).

La particularidad del trabajo de Aguilar (2010) es que mide la capacidad fiscal para los municipios del país (25 municipios de zonas metropolitanas) y utiliza por primera vez el modelo de Frontera Estocástica en municipios; en relación con la capacidad tributaria o fiscal versus la descentralización fiscal, el autor apunta que:

De acuerdo con los estudios clásicos y contemporáneos de la teoría de la tributación (Singh, 2007; Bird y Ebel, 2005; Boadway, 2003; Rodden, 2002; Bird y Stauffer, 2001; Bahl, 1991; Oates, 1972; Musgrave, 1969) la capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales depende, por una parte, de las características socioeconómicas y del desarrollo económico existentes en cada jurisdicción y, por otra parte, del grado de descentralización de la función recaudatoria en una nación. El grado de descentralización fiscal se mide por la mayor o menor participación de los gobiernos estatales o municipales en el ingreso y en el gasto total del sector público y por la autonomía que tengan en la conducción de las políticas típicas del gobierno (Aguilar, 2010, pág. 104).

En su trabajo el autor utiliza la metodología de Frontera Estocástica para medir el esfuerzo y la capacidad fiscal en 25 municipios que integran tres zonas metropolitanas en México, durante el periodo 1992 a 2007, en Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; para dicha medición al igual que los autores anteriores, toma como referencia a Battese y Coelli de 1992 sólo haciendo algunos ajustes en cuanto al tipo de variables que se miden en el modelo; con ello pretende abonar al estudio y análisis de la eficiencia del federalismo fiscal mexicano, concepto explicado ampliamente en el Capítulo 2 del presente trabajo, por lo que en referencia a ello el autor explica que:

En este marco es necesario elaborar un programa de investigación sólido en materia de análisis de la eficiencia administrativa de las gestiones de los

gobiernos locales estudiando especialmente la capacidad de captación de ingresos tributarios de esos niveles de gobierno. Dicho programa deberá generar propuestas para mejorar la gestión local de recursos públicos: sólo los municipios y estados financieramente sólidos serán capaces de disponer de los recursos necesarios para impulsar una estrategia de crecimiento económico y urbano a favor de los grupos más pobres de la población (Aguilar, 2010, pág. 105).

Aguilar (2010) define el esfuerzo fiscal, como como su recaudación efectiva en comparación con su capacidad fiscal, entendida como potencial recaudatorio. (Aguilar, 2010, pág. 111). Esta metodología que en realidad hace una estimación de la recaudación tributaria potencial o lo que se conoce como capacidad fiscal, es adaptación del método de estimación de funciones de producción agrícolas que Battese y Coelli desarrollan en 1991 y publican en una obra en el mismo año.

Las variables utilizadas por Aguilar (2010) son:

- Producto interno bruto en el municipio
- Población en el municipio
- Distribución del ingreso medida por el índice de GINI Estatal
- Producto Industrial en el municipio
- Población urbana en el municipio
- Término de error.

Y su fórmula: el primer paso del método, de acuerdo con el autor, es especificar la función de recaudación tributaria a ser estimada, la cual está dada por lo siguiente:

$$R_{i,t} = f\left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}\right) \exp(v_{i,t}) \quad (3)$$

Donde:

- $R_{i,t}$ = recaudación tributaria en el municipio i, en el periodo t;
- $PIB_{i,t}$ = producto interno bruto en el municipio i, en el periodo t;
- $POP_{i,t}$ = población total en el municipio i, en el periodo t;
- $G_{i,t}$ = distribución del ingreso en el municipio i, en el periodo t; medida por el índice de Gini estatal;
- $PIBIN_{i,t}$ = producto industrial en el municipio i, en el periodo t;
- $POPU_{i,t}$ = población urbana en el municipio i, en el periodo t;
- $v_{i,t}$ = término de error.

El producto industrial (grado de industrialización) y la población urbana en el municipio (grado de urbanización) son variables proxy del potencial recaudatorio vía impuesto predial.

A decir de Aguilar (2010), la metodología de Frontera Estocástica, tiene diferencias significativas con los otros métodos econométricos (los tradicionales), refiere que la diferencia es la especificación del término de error, alude a él como residuo estocástico que toma la forma $v_{i,t}$ (término de error), y que define como:

$$v_{i,t} = u_{i,t} + e_{i,t} \quad (4)$$

Donde:

$$\begin{aligned} u_{i,t} &= N(0, \sigma^2 u) i, i, d; y \\ e_{i,t} &= N(\mu, \sigma^2); e_{i,t} \end{aligned}$$

Siguiendo la explicación del mismo autor (Aguilar, 2010, págs. 115-117):

El término de error $v_{i,t}$ puede ser separado en dos componentes: uno, típicamente estocástico, $u_{i,t}$ puede estar asociado a efectos de políticas no tributarias que afectan el nivel de tributación, como por ejemplo, incentivo a establecimientos industriales por medio de exenciones, o simplemente a problemas de medición; y el otro, $e_{i,t}$, tal vez “menos estocástico”, relacionado con características específicas de las administraciones tributarias en los municipios, tales como la eficiencia o el esfuerzo comprometido en la recaudación de impuestos.

Esta especificación del término estocástico $v_{i,t}$ permite constatar que la diferencia entre la capacidad tributaria (recaudación potencial) y la recaudación observada está dada por el componente estocástico $e_{i,t}$. Así, la capacidad tributaria puede definirse como:

$$\hat{R}_{i,t} = f\left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POP_{i,t}}{POP_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t}) \quad (5)$$

Por lo tanto, el esfuerzo fiscal puede obtenerse por la comparación entre la recaudación y la capacidad tributaria, se puede escribir como sigue:

$$E_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{\hat{R}_{i,t}} \quad (1)$$

Al sustituir $R_{i,t}$ y $\hat{R}_{i,t}$, por las expresiones (3) y (5) así como el residuo estocástico de (3) por (4) tenemos:

$$E_{it} = \frac{f\left(\beta, PIB_{it}, POP_{it}, G_{it}, \frac{PIBIN_{it}}{PIB_{it}}, \frac{POPU_{it}}{POP_{it}}\right) \exp(u_{it} + e_{it})}{\hat{R}_{i,t} = f\left(\beta, PIB_{it}, POP_{it}, G_{it}, \frac{PIBIN_{it}}{PIB_{it}}, \frac{POPU_{it}}{POP_{it}}\right) \exp(u_{it})}$$

$$E_{it} = \exp(-e_{it})$$

La fortaleza del método usado depende de la contribución de σ^2 (varianza del error estocástico) en la explicación de la varianza total del modelo ($\sigma u^2 = \sigma u^2 + \sigma^2$). Si ésta fuera muy grande en comparación con la contribución proveniente de la eficiencia de recaudación σ^2 , el método de frontera estocástica equivaldría a los métodos tradicionales de estimación y, por lo tanto, su utilización no sería recomendable.

El criterio de evaluación de tal condición está basado en el valor que asume el parámetro γ , definido como $\gamma = \sigma^2 / (\sigma u^2 + \sigma^2)$. Si γ no fuera significativamente diferente de cero (σu^2 grande o σ^2 pequeño) Si γ no fuera significativamente diferente de cero (σu^2 grande o σ^2 pequeño), la contribución de la eficiencia tributaria a la varianza del modelo sería despreciable y, por lo tanto, el método de frontera estocástica nada agregaría en comparación con la estimación por mínimos cuadrados ordinarios.

Una vez especificada la ecuación a ser estimada, y definidas las propiedades estocásticas del modelo, se realiza la obtención de los estimadores de máxima verosimilitud de los coeficientes correspondientes a las variables explicativas y de los parámetros del término estocástico.

Aguilar (2010), finalmente determina la capacidad tributaria municipal (que es lo que interesa a este proyecto) mediante una especificación doble logarítmica equivalente a la ecuación (3) con una variable adicional, la inflación para quedar como sigue:

$$\log(R_{it}^M) = \beta_{0,M} + \beta_{1,M} \log(PIB_{it}) + \beta_{2,M} \log(G_{it}) + \beta_{3,M} \log(POP_{i,M}) + \beta_{4,M} \left(\frac{PIBIN_{it}}{PIB_{it}}\right) + \beta_{5,M} \left(\frac{POPU_{it}}{POP_{it}}\right) + \beta_{6,M} \log(INF_i) + v_{it}^{MC} \quad (6)$$

Donde M significa municipios (o bien, Distrito Federal -DF-) e INF inflación.

El autor concluye: “debemos destacar que la inclusión de variables referentes al grado de informalidad del mercado de trabajo y el valor total de la propiedad inmobiliaria podrían mejorar esta caracterización de la capacidad tributaria del DF y de los 25 municipios estudiados” (Aguilar, 2010, pág. 118).

En ese orden de ideas, de acuerdo con Vallés y Zárate (2016), antes del método anterior, para el cálculo de la capacidad fiscal se utilizaba comúnmente el análisis mínimo cuadrático como aplicación econométrica, que consideraba sus bases fiscales, la estructura económica, aspectos institucionales y tendencias demográficas, por su parte el esfuerzo fiscal se determinaba a partir de la comparación entre la recaudación real y la estimada mediante dicha regresión, uno de estos estudios es el de Aguilar (2010).

La metodología más reciente para determinar la capacidad fiscal es la de frontera estocástica, la cual permite estimar con técnicas de máxima verosimilitud una frontera (capacidad) fiscal estocástica de lo que representa mejor la capacidad fiscal que el promedio de la metodología anteriormente descrita, a partir de la estimación es posible determinar el índice de esfuerzo fiscal comparando la recaudación real con la recaudación de frontera o potencial estimada.

4.4.4 Frontera Estocástica No Paramétrica

Existen otras técnicas, que son consideradas o clasificada como no paramétricas, también de frontera:

El análisis envolvente de datos (DEA) es una técnica de programación lineal [] que facilita la construcción de una superficie envolvente para el cálculo de un indicador sintético de eficiencia relativa. En nuestro caso, en la frontera estarían las jurisdicciones que obtuviesen el nivel máximo de recaudación a partir de las bases fiscales que utilizan, de manera que se podría medir el margen recaudatorio del resto de jurisdicciones como la distancia a la frontera.

Dado que es un método no paramétrico, no necesita conocer la forma funcional de la relación input y output, y como tampoco es un técnica estadística, no es preciso fijar la distribución probabilística de la ineficiencia [] Recientemente han aparecido extensiones de dicha metodología denominadas métodos de frontera parcial de orden- m [] y orden- α []. Estos enfoques no envuelven todos los datos, y aunque han comenzado a utilizarse en el ámbito de la eficiencia empresarial, aún no han tenido aplicaciones en el campo del federalismo fiscal. Dichos métodos no paramétricos de frontera parcial permiten observaciones eficientes atípicas, o extremas en sentido fuerte o super-eficientes (Vallés y Zárate, 2016, págs. 7 y 8).

Esta metodología es la más reciente para calcular o medir la capacidad recaudatoria de los diferentes niveles de gobierno, un trabajo interesante con esta metodología es el que realizan Vallés y Zárte (2016) citado anteriormente, quienes utilizan diferentes aproximaciones no paramétricas de frontera para analizar en qué medida las regiones españolas hacen uso de la capacidad fiscal, y concluyen tanto en esta metodología como en regresión estimada que las regiones españolas han agotado prácticamente las posibilidades que les confieren los impuestos autonómicos actuales (Valles y Zárte, 2016, pág. 1); los autores refieren que esta metodología también ha sido utilizada en la India y Colombia (Vallés y Zárte, 2016, pág. 6); sin embargo, no se ha utilizado para los gobiernos municipales.

Capítulo 5 Estimación de la capacidad fiscal en los Municipios Hidalguenses en el periodo 2018 – 2020 y determinación de su Autonomía Financiera

El propósito de este Capítulo es, a partir de la aplicación de una de las metodologías descritas hacia el final del Capítulo anterior, resolver la pregunta de investigación del presente trabajo, determinando a partir de la metodología elegida: ¿Cuál es la capacidad fiscal que permita determinar el grado de autonomía financiera que los municipios hidalguenses tienen en los periodos de 2018 a 2020 a partir de la cual se deben determinar las transferencias federales?

Se hace hincapié que el índice de autonomía financiera como ya se explicó al inicio del Capítulo anterior, está determinado por la razón de los ingresos propios sobre el monto de gasto total o inclusive del ingreso total; y que uno de los objetivos del presente trabajo es incluir en el numerador de tal razón a la capacidad fiscal, esto es, deberá considerarse no sólo los ingresos propios actuales, sino todos los posibles ingresos o potenciales ingresos como lo plantea Castañeda y Pardinas(2012), esto es, para propósitos del presente estudio a la capacidad fiscal; sin perder de vista que estos mismos autores consideran pertinente incluir en tal razón tanto en numerador como en denominador todos los ingresos que se puedan recaudar, es decir, la capacidad fiscal, en apoyo a tal afirmación para el caso mexicano, de acuerdo a Sour y Girón (2007) todos los ingresos en los gobiernos locales se ejercen, es decir, se convierten en gasto es decir, el efecto FLYPAPER que Sour y Girón (2007) identifican en los gobiernos locales en el periodo 2004 – 2012.

5.1 Determinación del grado de Autonomía Financiera en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020.

Es así como en este Capítulo se propone determinar el nivel de Autonomía Financiera de los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020, para cuyo cálculo se toma como referencia a Castañeda y Pardinás (2012, pág. 26), quien la define como razón entre ingresos propios y el total de ingresos del municipio, a partir de la precisión realizada en el capítulo anterior de que en el numerador se considerará la capacidad fiscal y en el denominador en lugar de los ingresos totales los egresos totales conforme al planteamiento de Barcelata-Chávez y Ruiz-Ramírez (2015) citados en Pérez y Terrones (2020), a los que se sumará la diferencia entre la recaudación o ingresos actuales y la capacidad fiscal dado que los gastos y los ingresos totales son los mismos por el efecto FLYPAPER que plantea el federalismo fiscal positivo y que se ha explicado a partir de Trujillo (2008) y de Sour y Girón (2007) en el Capítulo 2, la inclusión de los ingresos actuales y los potenciales (en calidad de capacidad fiscal) se hace tomando como referencia a Castañeda y Pardinás (2012) quienes plantean que de la misma forma en que en los ingresos propios se debe considerar a los actuales y potenciales, en los ingresos totales o para la fórmula propuesta los egresos totales también deben agregarse los potenciales; la fórmula para determinar el nivel de autonomía financiera con base en los argumentos anteriores la fórmula que dichos autores proponen para estima el índice de autonomía financiera actual (IAFA) es como sigue:

$$\text{Índice de Autonomía Financiera actual} = \left(\frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Egresos totales}} \right) \times 100 \quad (\text{b})$$

Y para efectos de la determinación del índice que incorpore tanto los ingresos actuales como los potenciales con base en la explicación de párrafos anteriores, a la misma fórmula se le agrega la capacidad fiscal para quedar como sigue:

$$IAFPotencial = \left(\frac{\text{Ingresos propios} + \text{capacidad fiscal}}{\text{Egresos totales} + \text{capacidad fiscal}} \right) \times 100 \quad (c)$$

Donde:

Capacidad fiscal = es calculada con base en la siguiente metodología:

- i) Macro fórmula, estableciendo a partir de la propuesta de Aguilar(2010, pág. 111)), el PIB municipal como base impositiva única, a partir de la siguiente fórmula:

$$R_i^* = \tilde{C}T \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (d)$$

Que se lee: la recaudación tributaria potencial en la unidad de la federación i es igual a la carga tributaria (tasa) por el producto interno bruto en la unidad i de la federación.

Donde:

R_i^* = Recaudación tributaria potencial en la unidad de la federación i,

$\tilde{C}T$ = carga tributaria nacional

\tilde{R} = recaudación tributaria nacional

PIB_i = producto interno bruto en la unidad de la federación i

PIB = producto interno bruto nacional

Para efectos de hacer la estimación de la capacidad fiscal se utiliza esta fórmula con las adecuaciones en sus variables para los municipios:

$$CF_i^* = \tilde{C}T \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (e)$$

Donde:

CF_i^* = Recaudación tributaria potencial en la unidad del Estado de Hidalgo, es decir el municipio i, es decir, la Capacidad Fiscal

$\tilde{C}T$ = carga tributaria estatal (esto equivale a la tasa impositiva), misma que se calcula a partir de dividir la recaudación tributaria estatal (total, la suma de la de todos los municipios) entre el PIB del Estado de Hidalgo

\tilde{R} = recaudación tributaria del Estado de Hidalgo, es decir, los ingresos propios totales.

PIB_i = producto interno bruto en la unidad del Estado de Hidalgo, es decir, del municipio i

PIB = producto interno bruto del Estado de Hidalgo

La capacidad fiscal a decir de Sour (2004) deriva de la capacidad fiscal y así lo explica: “el esfuerzo fiscal es la razón de los ingresos recaudados entre una medida de capacidad fiscal. [...] el esfuerzo fiscal [propone medirlo como] la razón de los ingresos propios recaudados sobre el producto interno bruto en el ámbito del gobierno local” (Sour, 2004, pág. 744).

Por su parte Aguilar (2010) precisa lo siguiente:

Se puede deducir [de su fórmula] que capacidad y recaudación tributaria no son sinónimos: mientras que la primera se refiere a la recaudación que se podría obtener, dadas las características socioeconómicas de una determinada jurisdicción [...] La recaudación tributaria podría ser igual a la capacidad de tributación en el caso de que la eficiencia en la obtención de recursos tributarios fuera similar al nivel máximo posible (E=1) (Aguilar, 2010, pág. 111)

En cuanto al PIB per cápita municipal (PIB PCm) este se obtiene dividiendo el PIB municipal (PIBm) entre la población del municipio (pobm), y para obtener el PIBm dado que la fuente oficial (INEGI) adolece de dicho cálculo, como ya se mencionó en los párrafos anteriores el ejercicio que aquí se desarrolla con base en dos fuentes de determinación del PIB PCm:

1. Con base en la determinación que (Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas, 2022) hacen para el Producto interno bruto municipal a precios corrientes para los años 2013 y 2018, que para propósitos del presente cálculo se toma en cuenta sólo los datos de 2018 (Ver estimación en Figura 11).
2. Conforme a la estimación que Sour (2004) sugiere:

$$PIBm_{mx} = \left(\frac{PIBest_{ex}}{pobest_{ex}} \right) X pobm_{ma} \quad (f)$$

Donde:

$PIBm_{mx}$ es el PIB municipal para el municipio m en el año x es igual al resultado de: dividir el PIB estatal del Estado e en el año x entre la población del Estado e (Hidalgo) en el año x , por la población del municipio m en el año x .

Finalmente se divide al $PIBm_{mx}$ entre la población del municipio para determinar el PIB per cápita municipal PIB PCm.

- ii) Egresos totales = egresos actuales más la diferencia entre ingresos actuales y capacidad fiscal determinada a partir de la metodología elegida por el efecto FLY PAPER.

Es importante subrayar que para la metodología anterior (macro fórmula) se considera, a falta de información oficial, la estimada por las dos fuentes de PIB municipal que se han descrito en el capítulo 4: de acuerdo a la estimación de Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas (2022) se acota al año 2018 dado que sólo presentan estimación para los municipios hidalguenses en el periodo 2013 y 2018; en cuanto a la estimación del PIB municipal que propone Sour (2008) se aplica la forma matemática sugerida por la autora para los tres años, 2018, 2019 y 2020; con la intención de comparar los resultados de la estimación de la capacidad fiscal para 2018 es que se hace el ejercicio con estas dos fuentes de información del PIB municipal.

Evidentemente la carencia de información oficial no sólo del PIB municipal es una constante que la mayoría de autores identifican como un factor que limita la estimación de la capacidad fiscal de los municipios no sólo en México sino en diversos países, por ello autores como Sour (2008) afirman que al no haber información necesaria para tales análisis se debe calcular empíricamente, principalmente el Producto Interno Bruto municipal, y así lo hace la autora; por otro lado, es de destacar el trabajo que realizan Yunuén Hernández Álvarez y Angélica María Vázquez Rojas que en 2022, hacen una estimación del Producto Interno Bruto (PIBm) para los municipios del Estado de Hidalgo para 2013 y 2018 a precios corrientes (Hernández-Álvarez y

Vázquez Rojas, 2022) el cual se agradece dado la falta de información que las fuentes oficiales como INEGI presentan al respecto (Ver los datos obtenidos por las autoras para el PIB municipal 2018 en la Figura 11); cabe señalar que los datos estimados por la fórmula de Sour (2008) para el PIB municipal difieren de los estimados por estas autoras (Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas, 2022) como se explicará en la presentación de resultados en el acápite correspondiente. .

Figura 11. PIB municipal mediante aproximación con el PIB estatal y a partir de estimación especial para el Estado de Hidalgo en el año 2018.

Municipio	PIB cálculo a partir del PIB estatal*	PIB estimación especial para el Estado **
001 Acatlán	2,002,948,923	210,000,000
002 Acaxochitlán	4,159,454,814	685,000,000
003 Actopan	5,516,839,588	6,047,000,000
004 Agua Blanca de Iturbide	880,724,100	566,000,000
005 Ajacuba	1,787,454,556	1,438,000,000
006 Alfajayucan	1,976,299,300	350,000,000
007 Almoloya	1,184,529,805	197,000,000
008 Apan	4,334,699,060	3,247,000,000
009 El Arenal	1,809,876,998	322,000,000
010 Atitalaquia	2,887,256,938	51,428,000,000
011 Atlapexco	1,958,104,040	311,000,000
012 Atotonilco el Grande	2,659,724,293	823,000,000
013 Atotonilco de Tula	3,644,198,133	6,972,000,000
014 Calnali	1,687,656,312	109,000,000
015 Cardonal	1,789,476,252	185,000,000
016 Cuauhtepic de Hinojosa	5,596,788,458	1,748,000,000
017 Chapantongo	1,314,745,377	97,000,000
018 Chapulhuacán	2,296,462,360	249,000,000
019 Chilcuautla	1,765,583,486	83,000,000
020 Eloxochitlán	267,690,871	22,000,000
021 Emiliano Zapata	1,419,138,384	500,000,000
022 Epazoyucan	1,434,668,682	238,000,000
023 Francisco I. Madero	3,487,424,832	839,000,000
024 Huasca de Ocampo	1,719,543,965	191,000,000
025 Huautla	2,120,574,847	174,000,000
026 Huazalingo	1,347,368,192	16,000,000
027 Huehuetla	2,468,582,168	186,000,000
028 Huejutla de Reyes	12,615,747,844	6,829,000,000
029 Huichapan	4,484,764,008	3,585,000,000
030 Ixmiquilpan	8,951,884,127	5,655,000,000
031 Jacala de Ledezma	1,304,820,690	357,000,000
032 Jaltocán	1,150,896,142	227,000,000
033 Juárez Hidalgo	308,400,467	12,000,000
034 Lolotla	935,861,251	858,000,000
035 Metepec	1,128,657,491	1,468,000,000
036 San Agustín Metzquititlán	932,644,918	209,000,000
037 Metzquititlán	2,017,652,164	421,000,000
038 Mineral del Chico	860,231,459	44,000,000
039 Mineral del Monte	1,413,073,298	529,000,000
040 La Misión	994,490,423	50,000,000
041 Mixquiahuala de Juárez	4,475,298,797	3,042,000,000
042 Molango de Escamilla	1,130,035,920	215,000,000
043 Nicolás Flores	668,446,067	25,000,000
044 Nopala de Villagrán	1,634,908,437	192,000,000
045 Omitlán de Juárez	943,764,243	98,000,000
046 San Felipe Orizatlán	3,806,117,568	546,000,000
047 Pacula	487,596,210	18,000,000

Municipio	PIB cálculo a partir del PIB estatal*	PIB estimación especial para el Estado **
048 Pachuca de Soto	25,526,203,762	21,654,000,000
049 Pisaflores	1,715,868,155	153,000,000
050 Progreso de Obregón	2,280,105,005	2,914,000,000
051 Mineral de la Reforma	16,158,585,513	21,654,000,000
052 San Agustín Tlaxiaca	3,485,586,927	2,297,000,000
053 San Bartolo Tutotepec	1,823,293,705	321,000,000
054 San Salvador	3,411,886,935	408,000,000
055 Santiago de Anaya	1,650,254,944	410,000,000
056 Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	3,590,898,887	1,943,000,000
057 Singuilucan	1,558,543,482	640,000,000
058 Tasquillo	1,604,307,318	297,000,000
059 Tecozautla	3,639,787,161	620,000,000
060 Tenango de Doria	1,775,140,592	147,000,000
061 Tepeapulco	5,309,707,689	41,442,000,000
062 Tepehuacán de Guerrero	2,964,632,741	57,000,000
063 Tepeji del Río de Ocampo	8,414,021,214	24,938,000,000
064 Tepetitlán	1,056,244,032	36,000,000
065 Tetepango	1,129,300,758	144,000,000
066 Villa de Tezontepec	1,208,698,256	1,182,000,000
067 Tezontepec de Aldama	5,101,840,628	1,319,000,000
068 Tlanguistengo	1,448,544,865	21,000,000
069 Tizayuca	11,961,086,065	37,128,000,000
070 Tlahuelilpan	1,856,559,786	1,125,000,000
071 Tlahuiltepa	989,436,184	18,000,000
072 Tlanalapa	1,007,539,548	508,000,000
073 Tlanchinol	3,798,030,786	255,000,000
074 Tlaxcoapan	2,768,987,748	1,673,000,000
075 Tolcayuca	1,575,544,104	838,000,000
076 Tula de Allende	10,684,752,903	43,118,000,000
077 Tulancingo de Bravo	15,216,107,804	19,828,000,000
078 Xochiatipan	1,920,702,672	56,000,000
079 Xochicoatlán	747,108,403	197,000,000
080 Yahualica	2,361,707,989	77,000,000
081 Zacualtipán de Ángeles	3,361,252,651	3,529,000,000
082 Zapotlán de Juárez	1,840,018,641	866,000,000
083 Zempoala	4,440,011,020	2,203,000,000
084 Zimapán	3,850,594,870	2,327,000,000

Fuente: Elaboración propia a partir de:

** la estimación del PIB para los municipios del estado de Hidalgo 2013 y 2018 realizado por Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas (2022, pág.70-72).

* Elaboración propia a partir de la aproximación que Sour (2008) hace del PIB estatal, con información para el caso de la población de las estimaciones de CONAPO y del INEGI .

Con las consideraciones anteriores, y como se puede apreciar en la forma matemática determinada para el índice de autonomía financiera, para proceder a realizar el cálculo de tal índice, en la propuesta de Castañeda y Pardinás (2012) es necesario conocer los ingresos propios y para efectos de la propuesta propia la capacidad fiscal, que para el presente estudio, se considera, incluye tanto ingresos propios como los potenciales, es pertinente aclararlo toda vez que de acuerdo a los resultados de algunos trabajos empíricos como el de Cabrera y Cruz (2009), en la medición que hacen de la capacidad fiscal para 1854 municipios en 2005, no consideran a los ingresos propios como parte de la capacidad fiscal, lo cual se infiere no por descripción de los autores, sino por los resultados numéricos que presentan, en los que se aprecia que los ingresos propios son mayores que los ingresos potenciales definidos como capacidad fiscal, aunque por otra parte, en contradicción a tales resultados, los mismos autores afirman previo a la presentación de resultados que “cabe decir que cuando nos referimos al término “Capacidad Fiscal”, estamos hablando de lo que en realidad puede captar vía impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, es decir, sus ingresos propios” (Cabrera y Cruz, 2009, pág. 11).

En la determinación de los ingresos propios para los municipios del Estado de Hidalgo en el periodo 2018, 2019 y 2020, mismos que se presentan en las Figuras 12, 12A y 12 B respectivamente en pesos, se puede apreciar que la autonomía financiera actual de los municipios en promedio es de 14.37% en 2020, 12.45% en 2019 y 11.48% en 2018, es importante destacar que en 2019 hay un municipio que no cuenta con información en la fuente de donde se obtuvieron los datos, esto es, en INEGI, se trata del municipio de Tlaxcoapan; lo anterior se puede traducir como que por cada 100 pesos que se ingresan y gastan para 2020, porque como se puede apreciar son los mismos resultados tanto para autonomía financiera respecto de ingresos totales con respecto

de gastos totales, esto es por el multicitado efecto FLYPAPER al que alude Sour (2008), de cada \$100 pesos que ingresaron y se gastaron o ejercieron, \$85.63 tienen su origen en las transferencias federales, en promedio, con un grado de autonomía financiera de 14.37%; dato que resulta menor que al de 2019 donde de cada \$100 de ingresos \$87.6 corresponden a transferencias, con un grado de autonomía financiera de 12.45%, datos menores aún más en 2018 donde por cada \$100 de ingresos \$88.5 son por transferencias con un grado de autonomía financiera de 11.5%; como se puede apreciar la autonomía financiera ha crecido, por lo menos en el periodo que se revisa para el Estado de Hidalgo; lo que no necesariamente refuta los resultados de la mayoría de los estudios que señalan que no hay esfuerzo fiscal creciente en los municipios, dado que el incremento de los ingresos propios es mínimo: 6% para 2019 respecto de 2018; y 10% para 2020 respecto de 2019, si se considera el INPC.

En tal orden de ideas, lo siguiente a presentar en el presenta Capítulo es el resultado de determinar el grado de Autonomía Financiera Potencial, considerando la capacidad fiscal en lugar de los ingresos/gastos totales, con la precisión de que la capacidad fiscal no incluye la recaudación actual, pues como ya se explicará en el apartado de resultados, la razón recaudación propia y capacidad fiscal de ser 1 según la forma matemática para determinar el esfuerzo fiscal que utilizan la mayoría de los autores entre ellos Sour(2008), Aguilar (2010), Castañeda y Pardinás (2012), Otero (2011), entre otros, donde el Esfuerzo Fiscal es la razón entre la recaudación actual y la capacidad fiscal, por lo que se determina que la recaudación actual es parte de la capacidad fiscal; de modo que para estimar la autonomía financiera, se requiere conocer a cuánto asciende la capacidad fiscal, entendida ésta como el monto total (los reales más los potenciales) que los municipios hidalguenses pudieran recaudar de las contribuciones que legalmente tienen bajo su jurisdicción y están vigentes; dato que a

decir de los autores citados, resulta ser un problema obtener, debido a la falta de información que ya se ha señalado anteriormente, según lo refieren los autores en comentario; por lo que Sour(2008) como ya se mencionó anteriormente señala que esta información debe estimarse de forma empírica, ella misma refiere a Martínez Vázquez y Boex (1997) como fuente de los diversos métodos para tales efectos; Aguilar (2010) por su parte refiere la propuesta de 1986 que la extinta Comisión Consultiva para las Relaciones Intergubernamentales del Congreso de Estados Unidos hace de las diversas metodologías que se han utilizado a la fecha para medir la capacidad fiscal en países federalistas.

Habiendo elegido la metodología menos abstracta para su cálculo y más simple por la cantidad de información que demanda, esto es la Macro Fórmula la cual ha quedado explicada en el Capítulo 4 a partir de las fuentes citadas en el párrafo anterior, para cuya estimación se utiliza como base impositiva proxy la variable del potencial recaudatorio el PIB municipal, con la aclaración que ya se ha realizado en el Capítulo 4 respecto de la fuente de datos; se procede a hacer la estimación, los resultados se presentan en las mismas Figuras 12, 12A y 12 B, en ellos se puede ver la variación entre la Autonomía Financiera actual y la potencial, la cual aumenta, para 2020 pasa de 11.48% a 22.74%; para 2019 de 12.45% a 24.43% y para 2018 de 14.37 a 26.97%, con la misma interpretación anterior.

.Antes de presentar los resultados de la medición de la capacidad fiscal a partir de los cuales se determinó el grado de Autonomía Financiera, para a su vez establecer el origen de los desequilibrios que pretenden corregir las transferencias federales, para los municipios del Estado de Hidalgo; se considera oportuno profundizar acerca del por qué es necesario y útil conocer tales conceptos.

5.1.1 Razones para conocer el grado de Autonomía Financiera de los Municipios.

Uno de los propósitos de la elección del tema para el presente trabajo fue que con el análisis teórico y empírico realizado, los municipios y la propia federación pudieran contar con otro estudio que les permita identificar si la razón del desequilibrio vertical que las transferencias federales desde el principio de subsidiariedad, pretenden eliminar en los municipios, se encuentra sólo en el bajo esfuerzo fiscal de los mismos o también en una capacidad fiscal insuficiente, en cuyo caso dejar de señalar pereza fiscal en los municipios y diseñar una verdadera política fiscal redistributiva desde lo que algunos autores sugieren como transferencias de nivelación sería lo más recomendable. Aun en el primer caso (la pereza fiscal), sería necesaria una modificación al sistema de transferencias federales actual para que se considere la medición de la capacidad fiscal como un requisito para las transferencias como lo hacen otros países con la misma forma de Estado Federal.

Como se explicó ampliamente en el Capítulo 2 el objetivo del federalismo fiscal es la eficiencia recaudatoria, su principal mecanismo, la descentralización se mide a partir del grado de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Entidades Federativas) y locales (Municipios), ante la revisión de los estudios que se han citado en el presente trabajo está más que probado empíricamente (porque se insiste no hay suficiente información para hacer una medición real), el bajo esfuerzo fiscal entendido este como la eficiencia recaudatoria, de los municipios, inclusive de las Entidades Federativas, aunque no son éstas objeto de estudio del presente trabajo.

Hay una coincidencia entre las conclusiones de los diversos trabajos empíricos que ya se han revisado: un bajo esfuerzo fiscal (eficiencia recaudatoria) de los municipios y un efecto negativo de las transferencias federales en tal esfuerzo. Es

evidente que el pacto fiscal materializado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde 1980, requiere ser replanteado con una descentralización fiscal, que no sólo obligue a los municipios a recaudar más, sino que por encima de ello los apoye para ser más eficientes en dicho proceso.

Lo anterior es perfectamente viable en el federalismo mexicano, pues, no es ajeno para quienes han realizado estudios empíricos del comportamiento recaudatorio de los municipios que, éstos se encuentran en una verdadera relación Principal Agente con las Entidades Federativas y la propia Federación, el añejo argumento de la teoría del federalismo fiscal de que son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y por ello quien tiene una mejor lectura de sus necesidades es lo único, además desde luego de su soberanía, que los mantiene autónomos en esta forma de Estado Federal, lo cual se evidencia con el nivel de dependencia real que muestran Figura 12, 12A y 12B cuyos datos han sido analizados en párrafos anteriores y se omiten para no redundar; evidentemente hay indiferencia fiscal en los municipios hidalguenses respecto de cuál es el origen de los ingresos que ejercen en el gasto, que dicho sea de paso debiera provenir como sugieren los teóricos en la materia de sus ingresos propios (federalismo primera generación); como se puede apreciar en la misma Figura 12, 12A y 12B, para el caso de los municipios hidalguenses los egresos rebasan por mucho los ingresos propios, situación ante la cual los municipios como ya se explicó han mejorado aunque no significativamente por lo menos en los años que se han analizado para este trabajo (2018 a 2020); los argumento anteriores encuentran sustento teórico en autores como Ruiz-Masssieu (1986), que desde los albores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la década de los 80's, planteaban que la descentralización fiscal que de ella derivaba, es un mecanismo de reversión del federalismo fiscal, de modo que aunque la forma de Estado no cambie, y seamos por Derecho un Estado Federal, de

facto la tendencia ha sido la centralización desde la etapa post revolucionaria por los argumentos que en el Capítulo 3 se han explicado ampliamente; que aunque se ha formalizado el federalismo fiscal hacia los 70's y 80's en el artículo 116 Constitucional, y con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha implementado una descentralización fiscal gradual, la evidencia empírica demuestra que no ha sido suficiente pese a las reformas que aquél ha recibido; a decir de los estudios empíricos revisados hay ineficiencia recaudatoria que requiere ser analizada desde sus diversas causas y contexto económico para cada entidad gubernamental subnacional o local, de modo que es hora de ir más allá de la descentralización fiscal redistributiva y compensatoria, continuar adecuando el federalismo fiscal mexicano, para el que ya transcurrieron 10 años desde su última adecuación, y pasar del modelo del federalismo de la primera generación a adoptar los postulados de la segunda generación, que sugiere que se corrijan los desequilibrios horizontales, esto es, cerrar brechas financieras entre gobiernos de un mismo nivel, en este caso el municipio, aprovechando la relación Principal Agente que se ha configurado desde el Pacto Fiscal, y que ha dado pie a la creación de instituciones como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, o el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), ambos en el marco del SNCF; no olvidando que los ingresos del municipio deben ser validados por el Congreso Local conforme a la Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo (para el caso de los municipios hidalguenses).

En tal orden de ideas un buen comienzo sería revisar algunas prácticas internacionales respecto a las acciones que en cuestión de mejoramiento del rendimiento recaudatorio de los gobiernos locales y la determinación de las transferencias intergubernamentales están realizando países como Suiza, Australia, Canadá y España, donde por ejemplo, la descentralización está armonizada hasta las

bases impositivas (López, 2016) y con ello resolveríamos la determinación de la capacidad fiscal, más aún, sería obligatorio para los municipios que determinaran la capacidad fiscal (y estudios como el presente trabajo serían de interés y utilidad para ellos) y en función de la autonomía financiera establecer lo que López (2016) y Cabrera y Cruz (2009) denominan transferencias de nivelación, dirigidas a compensar los desequilibrios verticales e inclusive horizontales.

5.1.2 Transferencias Federales

En el marco del federalismo fiscal mexicano los gobiernos Estatales y los Municipales a través de aquéllos, acuerdan a partir del 1ro. de enero de 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, renunciar a su atribución de recaudar contribuciones, cediendo ello al gobierno federal, con el propósito de eficientar la recaudación tributaria y evitar la concurrencia tributaria, antes de ello existían alrededor de 400 impuestos entre federales, estatales y locales; es así que para compensar tal hecho (el de renunciar) desde el contexto teórico del federalismo fiscal existen, en todos los países federales las transferencias intergubernamentales, que para el caso mexicano se establecen y definen en el citado ordenamiento legal en vigor desde 1980, desde entonces la federación recauda los impuestos de mayor impacto porcentual en la recaudación total, como son el impuesto a la renta (ISR) y hacia 1990 el impuesto al valor agregado (IVA); la ley en comento establece las reglas para distribuir el monto total a recaudar, denominado Recaudación Federal Participable, misma que ha tenido adecuaciones en cuanto a creación de fondos y el porcentaje a distribuir a Estados de la República y a los Municipios a través de aquéllos, adecuaciones que ya han sido señaladas en el Capítulo 3.

Las transferencias tienen propósitos resolver los desequilibrios entre los diferentes niveles de gobierno e inclusive gobiernos de un mismo nivel, desequilibrios verticales y horizontales respectivamente; en México las transferencias federales se denominan Participaciones Federales o Ramo 28; y Aportaciones Federales o Ramo 33; las participaciones federales o Ramo 28, son incondicionadas, lo cual significa que se ejercen libremente en cuanto a concepto de gasto, estas tienen propósitos resarcitorios, es decir, regresar al gobierno estatal o municipal los recursos que cedió al gobierno federal; por su parte las Aportaciones Federales o Ramo 33, se transfieren condicionando su ejercicio, buscan disminuir los desequilibrios horizontales que hay entre los gobiernos estatales y municipales, se conocen también como transferencias de nivelación o compensatorias, es decir, son redistributivas, esto es, tienen como objetivo abatir el rezago entre las regiones.

Si bien los gobiernos receptores de las transferencias federales han sido evidenciados en los diversos trabajos empíricos por su bajo esfuerzo fiscal, el cual se atribuye a las transferencias, en los que Hidalgo no es la excepción, pues aun cuando el espíritu del federalismo fiscal es el principio de subsidiariedad, es decir, distribuir la recaudación federal participable, la realidad es que los municipios en Hidalgo recaudan el 35% de lo que gastan, promedio del porcentaje de recaudación del periodo analizado en este trabajo: 2018 a 2020, obtenido de los datos que se presentan en la Figura 12, 12A y 12B; donde también se encuentran datos de los montos que los gobiernos municipales hidalguenses han recibido por concepto de transferencias federales Ramo 28 y 33, en el mismo periodo, y que en promedio para 2020 asciende a \$107,941,744 lo que representa el 85.6% de los ingresos totales, contra apenas \$27,451,135 de ingresos propios (en los que no se considera financiamiento); .respecto a 2019 los datos son: \$110,017,257 ingresaron al Ayuntamiento por concepto de transferencias, que

significaron el 87.6% del total de ingresos, contra \$24,562,03; y para 2018 las transferencias intergubernamentales que los municipios hidalguenses recibieron ascendieron a \$113,957,844 lo que significó el 88.5% respecto de su monto total de ingresos, en los que los ingresos propios ascienden a \$23,022,408, todos en promedio, cantidades que se pueden leer en la Figura 12, 12A y 12B para cada uno de los años que nos ocupan.

5.2 Origen de los desequilibrios verticales y horizontales a resolver mediante las transferencias en los municipios hidalguenses periodo 2018 a 2020.

Hasta aquí se ha explicado que es la autonomía financiera y se ha mostrado el grado de ésta que tienen los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020; también se ha explicado y evidenciado el nivel de recaudación propia que en el mismo periodo tienen estos gobiernos locales de Hidalgo, así como los montos y porcentajes que por concepto de transferencias federales reciben, incluido el porcentaje que ello representa para las finanzas municipales.

Es importante determinar cuáles son los orígenes de los desequilibrios que buscan corregir las transferencias federales, esto es, como ya se explicó anteriormente: por bajo esfuerzo fiscal o porque se haya agotado la capacidad fiscal; al ser uno de los objetivos del presente trabajo, en el siguiente acápite se muestran estos resultados con las formas matemáticas y modelos que ya se han descrito al inicio del presente Capítulo.

Una vez determinado el origen de los desequilibrios, debe evaluarse la conveniencia de hacer el ajuste correspondiente a las formas matemáticas en la Ley de Coordinación Fiscal para determinar las transferencias, importante subrayar que el pacto federal presentó la falla de origen denominada concurrencia tributaria, que se

resolvió con el SNCF pero que evidentemente su impacto en la recaudación local ha sido desfavorable, y pese a que se continúa adecuando, los resultados siguen siendo sino adversos para el caso de los municipios hidalguenses sí poco significativos como se puede apreciar en la Figura 12, 12A y 12B en lo que respecta al crecimiento de los ingresos propios.

Oportuno recordar que los desequilibrios verticales son en palabras de Kelkar (2009) citado por Madrigal-Delgado (2023), el “producto de la asimetría fiscal de las potestades tributaria respecto a su gasto, es decir, ante mayores responsabilidades de gasto con menos potestades asignadas, se amplía la brecha y en consecuencia el desequilibrio” (Madrigal-Delgado, 2023, pág. 7), sin embargo, es importante tener presente que dada las funciones que propone Musgrave (1959) y que se han materializado en el pacto fiscal en la forma del SNCF, hay un mínimo de recaudación que se espera que el municipio debiera realizar, y es el que corresponde a las contribuciones que tiene asignadas, lo cual se corrobora en la misma literatura cuando Madrigal-Delgado (2023) reconoce que hay una brecha entre los ingresos propios y el financiamiento del gasto, denominada desequilibrios fiscales verticales (Madrigal-Delgado, 2023).

Por ello resulta preponderante identificar en qué escenario de los que ya se han planteado: bajo esfuerzo fiscal o agotamiento de la capacidad fiscal, se originan los desequilibrios que las transferencias federales pretenden corregir en los municipios, sobre todo hidalguenses, en el periodo 2018 a 2020, lo anterior en absoluta coincidencia de quien esto escribe con lo que afirma Trujillo (2008): “si los desequilibrios que se pretenden corregir son el producto de muy baja capacidad económica y administrativa o si, también, responden a muy bajo esfuerzo y desempeño fiscal local” (Trujillo, 2008,

pág. 462); la misma autora afirma que las transferencias tienen por objeto la eficiencia y la equidad interjurisdiccional.

En el caso de los municipios hidalguenses, en primer lugar, desde la perspectiva federal, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente, en su artículo 2º. La distribución de la Recaudación Federal Participable a los municipios se plantea a través a través de la Federación y a través de la propia Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo, quien a su vez establece su propia forma matemática para la distribución a los municipios; ambas coinciden en los criterios de Población, PIB Estatal, y para los municipios población en algunos fondos, pero sobre todo recaudación por concepto de impuesto predial y derechos por suministro de agua; a su vez la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo vigente, considera los criterios de Población, Índice de Transparencia de la Información Hacendaria Municipal, además del impuesto predial y derechos por suministro de agua.

Si bien los anteriores son criterios compensatorios y resarcitorios, Ramo 33 y Ramo 28, difieren de algunas prácticas internacionales de los países clásicos federalistas ya mencionados, dada la diversidad en las vocaciones productivas de los municipios, se utilizan criterios resarcitorios, otros denominados inerciales, otros más resarcitorios y distributivos y algunos inclusive se combinan.

Así como para la distribución de los recursos de la Recaudación Federal Participable deben los gobiernos estatales y municipales tener claro cuánto recaudan, es importante también, saber y conocer cuánto y cómo determinar lo que no se recauda, que para efectos del presente trabajo denominamos capacidad fiscal, donde como ya se mencionó serían de utilidad los trabajos empíricos que se han realizado a la fecha,

para identificar cuál es el origen de los desequilibrios, que de acuerdo a Herrero A. y Utrilla A (2002), citados en Cruz (2013) hay tres perspectivas:

1) La más usada para reducir las diferencias en los recursos per cápita disponibles (nivelación de recursos), es decir, garantizar ingresos equitativos entre los estados y municipios; 2) disminuir las diferencias en la capacidad para proveer los bienes entre los gobiernos [...] y 3) reducir las desigualdades en la provisión de los bienes y servicios (Cruz, 2013, pág. 108).

Cabe señalar que en los países mencionados, prevalece un criterio más que es que los fondos de nivelación (las transferencias intergubernamentales) se determinen para los propósitos anteriores pero con base en la medición de la capacidad fiscal y no de las necesidades de gasto, que son los dos argumentos más frecuentemente señalados por algunos autores como Cabrera y Lozano (2010) en México y de España López (2016), los primeros proponiendo tal argumento para el sistema de transferencias en México, y el segundo analizando el diseño de las transferencias en países como Australia, Suiza, España, Canadá y un poco Alemania.

Para los efectos anteriores deben considerarse dos grandes limitaciones a las que se enfrentarían los municipios: desde la perspectiva de la carencia de información, pues por un lado se encuentran todos los estudios empíricos con la eterna aclaración de que no hay información para determinar la capacidad fiscal y por ende el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en México, a menos que se haga de forma empírica, aunque cabe señalar que tal fenómeno no es exclusivo de nuestro país, recordando que el esfuerzo fiscal es la razón de los ingresos propios entre la capacidad fiscal.

Por el otro lado, esos mismos estudios, que per se son estadísticamente abstractos, y si los autores no describen a detalle el proceso de su cálculo, desde la apreciación de quien esto escribe, los convierte en una herramienta poco útil a los gobiernos locales, y en la consideración de lo que otros autores concluyen acerca de

que los municipios tienen serias limitaciones en sus capacidades administrativas y profesionales para ejecutar la función de asignación a la que tanto alude Musgrave (1959), esto es la hacienda local, ya pronosticaba Cabrero (2004) “de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local” (Cabrero, 2004, pág. 774); mucho menos van a aplicar de forma voluntaria un estudio empírico para determinar cuánto es lo que no están recaudando o cuál es su nivel de autonomía financiera, no si no es de forma obligada por un nivel de gobierno superior, como las entidades federativas o la propia federación.

5.2.1 Resultados de la estimación de la capacidad fiscal mediante la Macro Fórmula en los municipios hidalguenses en el periodo 2018 a 2020.

Como se ha venido explicando en el presente Capítulo, para la determinación de la autonomía financiera y con ello el origen de los desequilibrios fiscales verticales, es necesario estimar con la metodología que se elija la capacidad fiscal, por ello en este acápite se presentan tales resultados con las siguientes observaciones:

- Los resultados derivan de la información que corresponde a los 84 municipios del Estado de Hidalgo en el periodo 2018, 2019 y 2020, excepto como ya se explicó, para 2019, el municipio de Tlaxcoapan. Los datos para tal análisis fueron obtenidos de:
 - a. PIB, como ya se explicó, no existe información en la fuente oficial (INEGI) para esta variable, por lo que se calcula aproximándolo con el PIB del Estado de Hidalgo, el cual es a precios constantes, año base 2013, a partir de la fórmula que propone Sour (2008).
 - b. Para el caso del año 2018 se encontró literatura que contiene una estimación del PIB para los municipios hidalguenses en los años 2013

y 2018, a precios corrientes, misma que desde luego difiere de los resultados anteriores, los cuales ya han sido presentados en la Figura 11, y ahora se presentan en la Figura 12 C. Para el caso de la capacidad fiscal incrementa 22%, los ingresos 11%, la autonomía a 63%, incluso los gastos en un 3%.

- c. Otra variable que se utiliza para la determinación del PIB municipal, es la población del Estado de Hidalgo y la de los municipios, los datos de esta fueron obtenidos de dos fuentes: INEGI para 2020 de los censos de población, y dado que no hay censo para todos los años, se recurrió a las proyecciones de población que hace la CONAPO para los años de 2018 y 2019.
 - d. En el caso de los ingresos propios, estos se determinaron a partir de la suma de los datos de las contribuciones: impuestos, derechos, contribuciones de mejora, productos, aprovechamientos, por año, que se consultan en las cifras definitivas de las finanzas municipales en INEGI; de la misma fuente se obtuvieron los egresos totales y las transferencias federales, así como el monto del financiamiento.
- Pese a que se han descrito las metodologías de Macro fórmula, sistema de ingresos representativo y frontera estocástica, no se logró hacer la determinación de la capacidad fiscal con los tres métodos como se hubiera querido, dado lo abstracto de las formas matemáticas, sin embargo, se presentan los resultados de la metodología elegida, la macro fórmula, pues la determinación de la capacidad fiscal es indispensable para efectos de conocer el grado de autonomía financiera y a partir de ello el origen de los desequilibrios fiscales verticales para el diseño de las transferencias federales, es indistinto el método elegido, la diferencia radica en el nivel de aproximación que cada uno de ellos arroja; es así que el ejercicio se limita

a utilizar el método menos complejo que es la macro fórmula dado como ya se explicó la dificultad de uso y aplicación de los modelos referidos, recordando que para el presente trabajo no se pretendía formular un nuevo método para el cálculo de la capacidad sino determinarla como insumo para las demás variables a estimar, reiteradamente explicadas: autonomía financiera y transferencias federales.

- Pese a ser un método de aparente facilidad en su aplicación, se ha dejado suficientemente explicado y detallados los datos que arrojan en resultado su cálculo y los datos que son insumo para ello, lo anterior a efecto de solventar lo que los demás estudios omiten y que también ya ha sido expuesto en páginas anteriores, ya que un poco de empatía profesional no le vendría mal a quien como quien esto escribe o los propios municipios quisiera consultar y aplicar los modelos y formas matemáticas par estimar la capacidad fiscal, y que justo es una de las razones por las que no se decidió a aplicar los otros dos métodos (SIR y frontera estocástica).
- La metodología utilizada es la macro fórmula con la propuesta de Sour (2004) y y Aguilar (2010) que se basa en el PIB per cápita municipal 2018, con la estimación de (Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas, 2022) a precios corrientes, y para 2018 a 2020 en la estimación que propone Sour (2004) del PIB per cápita municipal a partir del PIB Estatal, a precios constantes año base 2013, que incluye población municipal y estatal, datos que como ya se mencionó difieren significativamente.
- Las contribuciones que el municipio tiene atribuidas son relativamente pocas, las más significativas son el impuesto predial, las licencias de funcionamiento y los derechos por el servicio de agua potable conforme las precisiones que se han realizado en capítulos anteriores, sin embargo, para efectos del concepto ingresos propios, se consideran todos los ingresos que no sean transferencias federales y financiamiento.

- En relación con la información, el panel de datos está casi completo excepto por un municipio que no reporta información en INEGI para el año 2019 en ningún rubro de los ya mencionados, se trata del municipio de Tlaxcoapan, por lo que, para efectos de los promedios en este año, se consideran solo 83 de los 84 municipios que integran el Estado de Hidalgo.

Habiendo realizado las precisiones anteriores, en cuanto a resultados que se presentan en las Figuras 12, 12A y 12B, se precisa lo siguiente:

- Lo primero que se ha encontrado es que la razón que los autores consultados proponen para determinar el esfuerzo fiscal, y que como se ha descrito es la razón entre la recaudación actual y la capacidad fiscal, cuyo resultado no puede ser más de la unidad según el argumento del propio Aguilar (2010) y de Sour (2008), sin embargo, al aplicar tal forma matemática a los paneles de cada año, se encontró que tal resultado no es correcto, de hecho con base en las afirmación de tales autores, pues el resultado puede ser más de 1 como se aprecia en las Figuras 12, 12A y 12 B, en específico en la columna que se ha etiquetado como Esfuerzo fiscal Para corregir lo anterior se ha generado un nuevo indicador para determinar el esfuerzo fiscal, en el que en el numerador se sigue considerando la recaudación actual o ingresos propios, y en el denominador se incorpora además de la capacidad fiscal a los mismos ingresos propios, los resultados se muestran en la columna que se ha etiquetado como Esfuerzo fiscal MJ, los cuales con tal corrección ya no rebasan la unidad.
- Para 2020 los municipios en Hidalgo están utilizando en promedio el 39% de su capacidad fiscal, esto es el dato que se ha determinado con el indicador que en este trabajo se propone: Esfuerzo fiscal MJ, lo que significa en términos de comparación con el monto de las transferencias, que si la explotaran en su

totalidad en promedio obtendrían un ingreso equiparable al de las transferencias federales.

- Para 2019 los resultados muestran que se utiliza en promedio el 35% de la capacidad fiscal, que inclusive rebasa en monto a las transferencias en promedio.
- En el caso de 2018, se ha realizado el ejercicio de determinar la capacidad fiscal con las dos fuentes de información del PIB municipal ya señaladas en páginas anteriores, los resultados presentan variaciones significativas, a partir del PIB que se estimó con datos de INEGI, sólo se explota el 36% de sus bases gravables; en el caso del PIB estimado para Hidalgo exclusivamente, los resultados sugieren que se usa en promedio el 64% de la capacidad fiscal.
- Por último se realizan ejercicios estadísticos de correlación y regresión (Figura 13), para validar el supuesto de investigación, entre las variables autonomía financiera como dependiente y capacidad fiscal y transferencias federales como independientes, los resultados sugieren que si hay relación entre ellas, en cuanto a ésta última el resultado arroja que debieran disminuir ante el aumento de aquélla, sin embargo, se considera que no es lo más apropiado, toda vez que incluso con el cálculo que ahora se ha presentado (en la columna transferencias de nivelación de las Figuras 12, 12 A, y 12 B) el resultado no muestra variación; por otra parte tendrían que considerarse que las fórmulas (hasta en tanto no sean modificadas por iniciativa de ley) para la distribución de la recaudación federal participable, establecen como uno de los criterios para asignación de los fondos del Ramo 28 y 33, el incremento en la recaudación local, por lo que necesariamente tendrán que permanecer en el monto señalado en la columna etiquetada como transferencias de nivelación.

Figura 12. Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2020 en los municipios hidalguenses

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Acatlán	76,634,156	2,622,733	76,634,156	74,011,423	3.42	16,470,295	0.16	0.14	19,093,028	20.51	93,104,451	74,011,423
Acaxochitlán	159,398,002	5,818,097	159,398,002	153,579,905	3.65	34,071,499	0.17	0.15	39,889,596	20.62	193,469,501	153,579,905
Actopan	191,178,460	47,576,309	191,178,460	143,602,151	24.89	45,119,495	1.05	0.51	92,695,804	39.23	236,297,955	143,602,151
Agua Blanca de Iturbide	55,387,303	3,778,267	55,387,303	51,609,036	6.82	7,627,903	0.50	0.33	11,406,170	18.10	63,015,206	51,609,036
Ajacuba	61,083,418	10,109,013	61,083,418	50,974,405	16.55	13,958,479	0.72	0.42	24,067,492	32.07	75,041,897	50,974,405
Alfajayucan	87,807,996	3,779,925	87,807,996	84,028,071	4.30	14,172,974	0.27	0.21	17,952,899	17.60	101,980,970	84,028,071
Almoleya	81,407,620	2,095,385	81,407,620	79,312,235	2.57	9,279,519	0.23	0.18	11,374,904	12.54	90,687,139	79,312,235
Apan	129,790,064	20,233,157	129,790,064	109,556,907	15.59	34,527,117	0.59	0.37	54,760,274	33.33	164,317,181	109,556,907
El Arenal	65,347,435	5,639,537	65,347,435	59,707,898	8.63	14,671,491	0.38	0.28	20,311,028	25.38	80,018,926	59,707,898
Atitalaquia	113,639,238	39,596,381	113,639,238	74,042,857	34.84	23,317,139	1.70	0.63	62,913,520	45.94	136,956,377	74,042,857
Atlapexco	135,843,367	30,368,383	135,843,367	105,474,984	22.36	14,653,740	2.07	0.67	45,022,123	29.92	150,497,107	105,474,984
Atotonilco el Grande	95,422,999	6,212,768	95,422,999	89,210,231	6.51	22,289,040	0.28	0.22	28,501,808	24.21	117,712,039	89,210,231
Atotonilco de Tula	236,359,712	129,182,133	236,359,712	107,177,579	54.65	46,205,286	2.80	0.74	175,387,419	62.07	282,564,998	107,177,579
Calnali	101,480,690	15,170,931	101,480,690	86,309,759	14.95	11,945,180	1.27	0.56	27,116,111	23.91	113,425,870	86,309,759
Cardonal	76,384,555	1,894,700	76,384,555	74,489,855	2.48	14,371,937	0.13	0.12	16,266,637	17.92	90,756,492	74,489,855
Cuautepec de Hinojosa	169,049,161	13,942,273	169,049,161	155,106,888	8.25	44,689,765	0.31	0.24	58,632,038	27.43	213,738,926	155,106,888
Chapantongo	69,868,352	1,495,371	69,868,352	68,372,981	2.14	9,590,907	0.16	0.13	11,086,278	13.95	79,459,259	68,372,981
Chapulhuacán	114,989,213	3,623,327	114,989,213	111,365,886	3.15	16,939,966	0.21	0.18	20,563,293	15.59	131,929,179	111,365,886
Chilcuautla	83,920,314	9,016,400	83,920,314	74,903,914	10.74	13,985,845	0.64	0.39	23,002,245	23.49	97,906,159	74,903,914

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Eloxochitlán	45,090,002	10,526,491	45,090,002	34,563,511	23.35	1,917,886	5.49	0.85	12,444,377	26.47	47,007,888	34,563,511
Emiliano Zapata	60,358,499	19,127,093	60,358,499	41,231,406	31.69	11,224,031	1.70	0.63	30,351,124	42.40	71,582,530	41,231,406
Epazoyucan	63,610,763	9,287,758	63,610,763	54,323,005	14.60	12,045,031	0.77	0.44	21,332,789	28.20	75,655,794	54,323,005
Francisco I. Madero	93,598,441	10,443,529	93,598,441	83,154,912	11.16	26,810,457	0.39	0.28	37,253,986	30.94	120,408,898	83,154,912
Huasca de Ocampo	70,219,499	5,459,549	70,219,499	64,759,950	7.77	13,022,835	0.42	0.30	18,482,384	22.20	83,242,334	64,759,950
Huautla	161,886,578	2,972,332	161,886,578	158,914,246	1.84	15,290,570	0.19	0.16	18,262,902	10.31	177,177,148	158,914,246
Huazalingo	82,514,367	1,347,222	82,514,367	81,167,145	1.63	9,442,239	0.14	0.12	10,789,461	11.73	91,956,606	81,167,145
Huehuetla	184,385,924	41,875,883	184,385,924	142,510,041	22.71	16,897,807	2.48	0.71	58,773,690	29.20	201,283,731	142,510,041
Huejutla de Reyes	410,672,435	20,937,542	410,672,435	389,734,893	5.10	93,772,249	0.22	0.18	114,709,791	22.74	504,444,684	389,734,893
Huichapan	189,351,957	63,030,694	189,351,957	126,321,263	33.29	35,077,408	1.80	0.64	98,108,102	43.71	224,429,365	126,321,263
Ixmiquilpan	265,826,524	27,715,579	265,826,524	238,110,945	10.43	72,968,406	0.38	0.28	100,683,985	29.72	338,794,930	238,110,945
Jacala de Ledezma	68,012,023	724,136	68,012,023	67,287,887	1.06	9,090,171	0.08	0.07	9,814,307	12.73	77,102,194	67,287,887
Jaltocán	73,767,610	5,392,833	73,767,610	68,374,777	7.31	7,783,228	0.69	0.41	13,176,061	16.16	81,550,838	68,374,777
Juárez Hidalgo	48,079,452	6,289,489	48,079,452	41,789,963	13.08	2,141,257	2.94	0.75	8,430,746	16.79	50,220,709	41,789,963
Lolotla	62,254,156	1,348,151	62,254,156	60,906,005	2.17	7,007,346	0.19	0.16	8,355,497	12.06	69,261,502	60,906,005
Metepec	60,594,448	8,436,282	60,594,448	52,158,166	13.92	9,673,007	0.87	0.47	18,109,289	25.77	70,267,455	52,158,166
San Agustín Metzquititlán	50,628,901	2,722,666	50,628,901	47,906,235	5.38	6,988,855	0.39	0.28	9,711,521	16.86	57,617,756	47,906,235
Metzquititlán	89,012,237	4,693,303	89,012,237	84,318,934	5.27	15,504,325	0.30	0.23	20,197,628	19.32	104,516,562	84,318,934
Mineral del Chico	53,555,287	2,727,079	53,555,287	50,828,208	5.09	6,566,520	0.42	0.29	9,293,599	15.46	60,121,807	50,828,208
Mineral del Monte	46,064,855	5,786,693	46,064,855	40,278,162	12.56	10,594,598	0.55	0.35	16,381,291	28.91	56,659,453	40,278,162
La Misión	78,032,270	883,432	78,032,270	77,148,838	1.13	7,262,521	0.12	0.11	8,145,953	9.55	85,294,791	77,148,838

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Mixquiahuala de Juárez	115,526,620	13,406,114	115,526,620	102,120,506	11.60	34,927,262	0.38	0.28	48,333,376	32.13	150,453,882	102,120,506
Molango de Escamilla	68,927,302	11,729,927	68,927,302	57,197,375	17.02	8,563,547	1.37	0.58	20,293,474	26.19	77,490,849	57,197,375
Nicolás Flores	60,641,428	6,934,091	60,641,428	53,707,337	11.43	4,633,842	1.50	0.60	11,567,933	17.72	65,275,270	53,707,337
Nopala de Villagrán	82,513,860	7,693,191	82,513,860	74,820,669	9.32	12,535,412	0.61	0.38	20,228,603	21.28	95,049,272	74,820,669
Omitlán de Juárez	47,897,519	1,956,325	47,897,519	45,941,194	4.08	6,874,950	0.28	0.22	8,831,275	16.12	54,772,469	45,941,194
San Felipe Orizatlán	249,528,381	63,190,296	249,528,381	186,338,085	25.32	28,470,208	2.22	0.69	91,660,504	32.97	277,998,589	186,338,085
Pacula	86,093,372	8,239,491	86,093,372	77,853,881	9.57	3,511,809	2.35	0.70	11,751,300	13.11	89,605,181	77,853,881
Pachuca de Soto	980,232,191	391,362,181	980,232,191	588,870,010	39.93	232,491,658	1.68	0.63	623,853,839	51.44	1,212,723,849	588,870,010
Pisaflores	111,768,879	2,381,511	111,768,879	109,387,368	2.13	13,848,272	0.17	0.15	16,229,783	12.92	125,617,151	109,387,368
Progreso de Obregón	65,414,114	9,099,257	65,414,114	56,314,857	13.91	17,485,820	0.52	0.34	26,585,077	32.07	82,899,934	56,314,857
Mineral de la Reforma	442,850,045	155,966,290	442,850,045	286,883,755	35.22	149,961,191	1.04	0.51	305,927,481	51.61	592,811,236	286,883,755
San Agustín Tlaxiaca	108,271,643	12,583,875	108,271,643	95,687,768	11.62	28,765,324	0.44	0.30	41,349,199	30.17	137,036,967	95,687,768
San Bartolo Tutotepec	123,014,236	2,489,575	123,014,236	120,524,661	2.02	13,090,881	0.19	0.16	15,580,456	11.45	136,105,117	120,524,661
San Salvador	96,649,938	4,630,159	96,649,938	92,019,779	4.79	27,215,779	0.17	0.15	31,845,938	25.71	123,865,717	92,019,779
Santiago de Anaya	78,619,273	12,607,385	78,619,273	66,011,888	16.04	13,556,854	0.93	0.48	26,164,239	28.39	92,176,127	66,011,888
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	108,130,866	26,310,162	108,130,866	81,820,704	24.33	29,260,883	0.90	0.47	55,571,045	40.45	137,391,749	81,820,704
Singuilucan	70,748,010	4,414,088	70,748,010	66,333,922	6.24	11,199,623	0.39	0.28	15,613,711	19.05	81,947,633	66,333,922
Tasquillo	75,275,400	9,912,934	75,275,400	65,362,466	13.17	12,900,054	0.77	0.43	22,812,988	25.87	88,175,454	65,362,466
Tecoautla	157,237,145	9,061,282	157,237,145	148,175,863	5.76	28,113,702	0.32	0.24	37,174,984	20.06	185,350,847	148,175,863

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Tenango de Doria	126,369,921	2,144,574	126,369,921	124,225,347	1.70	12,945,912	0.17	0.14	15,090,486	10.83	139,315,833	124,225,347
Tepeapulco	200,354,693	81,340,567	200,354,693	119,014,126	40.60	41,601,030	1.96	0.66	122,941,597	50.81	241,955,723	119,014,126
Tepehuacán de Guerrero	206,243,379	41,067,581	206,243,379	165,175,798	19.91	23,102,643	1.78	0.64	64,170,224	27.98	229,346,022	165,175,798
Tepeji del Río de Ocampo	284,655,636	92,949,035	284,655,636	191,706,601	32.65	66,971,408	1.39	0.58	159,920,443	45.48	351,627,044	191,706,601
Tepetitlán	52,862,704	2,292,357	52,862,704	50,570,347	4.34	8,010,297	0.29	0.22	10,302,654	16.92	60,873,001	50,570,347
Tetepango	48,392,603	4,917,317	48,392,603	43,475,286	10.16	8,704,079	0.56	0.36	13,621,396	23.86	57,096,682	43,475,286
Villa de Tezontepec	86,486,140	30,685,779	86,486,140	55,800,361	35.48	9,638,983	3.18	0.76	40,324,762	41.95	96,125,123	55,800,361
Tezontepec de Aldama	134,607,409	5,621,770	134,607,409	128,985,639	4.18	40,779,290	0.14	0.12	46,401,060	26.46	175,386,699	128,985,639
Tiangustengo	93,921,520	1,238,726	93,921,520	92,682,794	1.32	10,606,432	0.12	0.10	11,845,158	11.33	104,527,952	92,682,794
Tizayuca	386,339,884	143,478,729	386,339,884	242,861,155	37.14	124,482,826	1.15	0.54	267,961,555	52.46	510,822,710	242,861,155
Tlahuelilpan	62,393,622	7,640,572	62,393,622	54,753,050	12.25	14,102,708	0.54	0.35	21,743,280	28.42	76,496,330	54,753,050
Tlahuiltepa	80,679,339	7,775,581	80,679,339	72,903,758	9.64	6,720,365	1.16	0.54	14,495,946	16.59	87,399,704	72,903,758
Tlanalapa	43,774,076	6,866,472	43,774,076	36,907,604	15.69	8,219,615	0.84	0.46	15,086,087	29.02	51,993,691	36,907,604
Tlanchinol	198,722,268	3,481,176	198,722,268	195,241,092	1.75	27,900,685	0.12	0.11	31,381,861	13.85	226,622,953	195,241,092
Tlaxcoapan	69,028,574	4,678,830	69,028,574	64,349,744	6.78	21,172,923	0.22	0.18	25,851,753	28.66	90,201,497	64,349,744
Tolcayuca	56,135,027	10,265,457	56,135,027	45,869,570	18.29	15,800,181	0.65	0.39	26,065,638	36.23	71,935,208	45,869,570
Tula de Allende	326,694,006	90,445,034	326,694,006	236,248,972	27.68	85,137,697	1.06	0.52	175,582,731	42.63	411,831,703	236,248,972
Tulancingo de Bravo	489,789,008	160,267,012	489,789,008	329,521,996	32.72	124,532,381	1.29	0.56	284,799,393	46.36	614,321,389	329,521,996
Xochiatipán	176,120,132	44,303,173	176,120,132	131,816,959	25.16	13,505,819	3.28	0.77	57,808,992	30.49	189,625,951	131,816,959
Xochicoatlán	55,069,128	2,227,817	55,069,128	52,841,311	4.05	5,188,572	0.43	0.30	7,416,389	12.31	60,257,700	52,841,311
Yahualica	182,655,777	42,444,694	182,655,777	140,211,083	23.24	18,249,868	2.33	0.70	60,694,562	30.21	200,905,645	140,211,083

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Zacualtipán de Ángeles	106,313,382	18,286,358	106,313,382	88,027,024	17.20	28,220,949	0.65	0.39	46,507,307	34.57	134,534,331	88,027,024
Zapotlán de Juárez	65,679,359	14,489,044	65,679,359	51,190,315	22.06	15,860,092	0.91	0.48	30,349,136	37.22	81,539,451	51,190,315
Zempoala	176,640,268	71,366,805	176,640,268	105,273,463	40.40	42,829,571	1.67	0.62	114,196,376	52.03	219,469,839	105,273,463
Zimapán	145,521,461	32,065,894	145,521,461	113,455,567	22.04	29,531,591	1.09	0.52	61,597,485	35.19	175,053,052	113,455,567
PROMEDIOS:	135,086,879	27,145,135	135,086,879	107,941,744	14.37	27,145,135	0.92	0.39	54,290,269	26.97	162,232,014	107,941,744.13

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI cifras definitivas Finanzas municipales.

Figura 12 A. Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2019 en los municipios hidalguenses.

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Acatlán	80,787,011	3,980,722	80,787,011	76,806,289	4.93	14,672,132	0.27	0.21	18,652,854	19.54	95,459,143	76,806,289
Acaxochitlán	166,227,796	8,214,031	166,227,796	158,013,765	4.94	30,574,516	0.27	0.21	38,788,547	19.71	196,802,312	158,013,765
Actopan	175,674,260	40,449,579	175,674,260	135,224,681	23.03	40,544,830	1.00	0.50	80,994,409	37.46	216,219,090	135,224,681
Agua Blanca de Iturbide	59,630,993	1,639,298	59,630,993	57,991,695	2.75	6,441,945	0.25	0.20	8,081,243	12.23	66,072,938	57,991,695
Ajacuba	62,806,994	4,746,420	62,806,994	58,060,574	7.56	13,139,163	0.36	0.27	17,885,583	23.55	75,946,157	58,060,574
Alfajayucan	89,286,666	3,817,579	89,286,666	85,469,087	4.28	14,561,203	0.26	0.21	18,378,782	17.70	103,847,869	85,469,087
Almoloya	61,258,124	2,136,846	61,258,124	59,121,278	3.49	8,693,285	0.25	0.20	10,830,131	15.48	69,951,409	59,121,278
Apan	145,300,341	31,775,955	145,300,341	113,524,386	21.87	31,805,435	1.00	0.50	63,581,390	35.90	177,105,776	113,524,386

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
El Arenal	68,653,533	6,438,744	68,653,533	62,214,789	9.38	13,331,620	0.48	0.33	19,770,364	24.11	81,985,153	62,214,789
Atitalaquía	121,754,919	47,823,642	121,754,919	73,931,277	39.28	21,269,780	2.25	0.69	69,093,422	48.31	143,024,699	73,931,277
Atlapexco	120,833,303	14,811,386	120,833,303	106,021,917	12.26	14,356,049	1.03	0.51	29,167,435	21.58	135,189,352	106,021,917
Atotonilco el Grande	93,610,415	6,129,827	93,610,415	87,480,588	6.55	19,510,942	0.31	0.24	25,640,769	22.67	113,121,357	87,480,588
Atotonilco de Tula	224,056,934	138,388,581	224,056,934	85,668,353	61.76	26,979,990	5.13	0.84	165,368,571	65.87	251,036,924	85,668,353
Calnali	117,189,584	21,638,055	117,189,584	95,551,529	18.46	12,372,010	1.75	0.64	34,010,065	26.25	129,561,594	95,551,529
Cardonal	80,789,996	1,769,715	80,789,996	79,020,281	2.19	13,136,490	0.13	0.12	14,906,205	15.87	93,926,486	79,020,281
Cuautepec de Hinojosa	174,575,353	18,965,496	174,575,353	155,609,857	10.86	41,191,697	0.46	0.32	60,157,193	27.88	215,767,050	155,609,857
Chapantongo	67,721,258	1,932,809	67,721,258	65,788,449	2.85	9,676,283	0.20	0.17	11,609,092	15.00	77,397,541	65,788,449
Chapulhuacán	121,883,296	3,391,301	121,883,296	118,491,995	2.78	16,855,310	0.20	0.17	20,246,611	14.59	138,738,606	118,491,995
Chilcuautla	86,223,412	6,302,469	86,223,412	79,920,943	7.31	12,980,787	0.49	0.33	19,283,256	19.44	99,204,199	79,920,943
Eloxochitlán	37,133,220	482,568	37,133,220	36,650,652	1.30	1,965,996	0.25	0.20	2,448,564	6.26	39,099,216	36,650,652
Emiliano Zapata	69,758,226	18,130,111	69,758,226	51,628,115	25.99	10,439,427	1.74	0.63	28,569,538	35.62	80,197,653	51,628,115
Epazoyucan	60,613,401	8,673,479	60,613,401	51,939,922	14.31	10,578,423	0.82	0.45	19,251,902	27.04	71,191,824	51,939,922
Francisco I. Madero	95,811,862	13,969,860	95,811,862	81,842,002	14.58	25,674,227	0.54	0.35	39,644,087	32.63	121,486,089	81,842,002
Huasca de Ocampo	74,717,780	5,836,801	74,717,780	68,880,979	7.81	12,623,273	0.46	0.32	18,460,074	21.14	87,341,053	68,880,979
Huautla	147,509,638	2,940,036	147,509,638	144,569,602	1.99	15,446,636	0.19	0.16	18,386,672	11.28	162,956,274	144,569,602
Huazalingo	88,942,715	4,875,293	88,942,715	84,067,422	5.48	9,916,186	0.49	0.33	14,791,479	14.96	98,858,901	84,067,422
Huehuetla	177,311,594	2,430,270	177,311,594	174,881,324	1.37	18,096,254	0.13	0.12	20,526,524	10.50	195,407,848	174,881,324

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Huejutla de Reyes	427,161,884	29,070,493	427,161,884	398,091,391	6.81	92,542,824	0.31	0.24	121,613,317	23.40	519,704,708	398,091,391
Huichapan	168,711,640	41,161,408	168,711,640	127,550,232	24.40	32,941,463	1.25	0.56	74,102,871	36.75	201,653,103	127,550,232
Ixmiquilpan	289,711,660	32,221,476	289,711,660	257,490,184	11.12	65,880,921	0.49	0.33	98,102,397	27.59	355,592,581	257,490,184
Jacala de Ledezma	66,846,004	2,153,741	66,846,004	64,692,263	3.22	9,578,719	0.22	0.18	11,732,460	15.35	76,424,723	64,692,263
Jaltocán	78,406,662	12,334,539	78,406,662	66,072,123	15.73	8,465,411	1.46	0.59	20,799,950	23.94	86,872,073	66,072,123
Juárez Hidalgo	38,047,099	1,402,350	38,047,099	36,644,749	3.69	2,260,695	0.62	0.38	3,663,045	9.09	40,307,794	36,644,749
Lolotla	74,626,762	1,326,805	74,626,762	73,299,957	1.78	6,824,854	0.19	0.16	8,151,659	10.01	81,451,616	73,299,957
Metepec	57,207,082	4,730,408	57,207,082	52,476,674	8.27	8,284,315	0.57	0.36	13,014,723	19.87	65,491,397	52,476,674
San Agustín Metzquitlán	54,096,414	2,310,664	54,096,414	51,785,750	4.27	6,840,223	0.34	0.25	9,150,887	15.02	60,936,637	51,785,750
Metztitlán	90,613,293	4,220,810	90,613,293	86,392,483	4.66	14,740,962	0.29	0.22	18,961,772	18.00	105,354,255	86,392,483
Mineral del Chico	55,908,624	3,567,609	55,908,624	52,341,015	6.38	6,357,746	0.56	0.36	9,925,355	15.94	62,266,370	52,341,015
Mineral del Monte	50,445,687	8,125,127	50,445,687	42,320,560	16.11	10,395,990	0.78	0.44	18,521,117	30.44	60,841,677	42,320,560
La Misión	82,174,070	1,060,157	82,174,070	81,113,913	1.29	7,257,212	0.15	0.13	8,317,369	9.30	89,431,282	81,113,913
Mixquiahuala de Juárez	122,606,708	18,182,683	122,606,708	104,424,025	14.83	32,958,169	0.55	0.36	51,140,852	32.87	155,564,877	104,424,025
Molango de Escamilla	61,238,452	2,147,537	61,238,452	59,090,915	3.51	8,290,329	0.26	0.21	10,437,866	15.01	69,528,781	59,090,915
Nicolás Flores	67,058,219	3,109,027	67,058,219	63,949,192	4.64	4,898,953	0.63	0.39	8,007,980	11.13	71,957,172	63,949,192
Nopala de Villagrán	108,346,775	34,454,275	108,346,775	73,892,500	31.80	11,996,453	2.87	0.74	46,450,728	38.60	120,343,228	73,892,500
Omitlán de Juárez	50,851,224	1,905,084	50,851,224	48,946,140	3.75	6,960,509	0.27	0.21	8,865,593	15.34	57,811,733	48,946,140

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
San Felipe Orizatlán	196,494,005	3,927,559	196,494,005	192,566,446	2.00	27,777,883	0.14	0.12	31,705,442	14.14	224,271,888	192,566,446
Pacula	84,713,990	1,594,179	84,713,990	83,119,811	1.88	3,558,440	0.45	0.31	5,152,619	5.84	88,272,430	83,119,811
Pachuca de Soto	993,779,006	408,881,528	993,779,006	584,897,478	41.14	186,424,824	2.19	0.69	595,306,352	50.44	1,180,203,830	584,897,478
Pisaflores	115,030,252	1,166,802	115,030,252	113,863,450	1.01	12,525,040	0.09	0.09	13,691,842	10.73	127,555,292	113,863,450
Progreso de Obregón	68,739,735	10,799,437	68,739,735	57,940,298	15.71	16,767,769	0.64	0.39	27,567,206	32.24	85,507,504	57,940,298
Mineral de la Reforma	476,410,301	176,092,376	476,410,301	300,317,925	36.96	121,033,063	1.45	0.59	297,125,439	49.73	597,443,364	300,317,925
San Agustín Tlaxiaca	105,793,199	15,135,609	105,793,199	90,657,590	14.31	25,774,464	0.59	0.37	40,910,073	31.09	131,567,663	90,657,590
San Bartolo Tutotepec	125,310,235	1,705,735	125,310,235	123,604,500	1.36	13,332,956	0.13	0.11	15,038,691	10.85	138,643,191	123,604,500
San Salvador	106,946,910	4,740,321	106,946,910	102,206,589	4.43	25,100,199	0.19	0.16	29,840,520	22.60	132,047,109	102,206,589
Santiago de Anaya	82,422,816	11,218,300	82,422,816	71,204,516	13.61	12,141,463	0.92	0.48	23,359,763	24.70	94,564,279	71,204,516
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	109,385,432	26,891,027	109,385,432	82,494,405	24.58	26,464,100	1.02	0.50	53,355,127	39.28	135,849,532	82,494,405
Singuilucan	68,373,617	2,817,790	68,373,617	65,555,827	4.12	11,474,548	0.25	0.20	14,292,338	17.90	79,848,165	65,555,827
Tasquillo	75,822,599	5,915,918	75,822,599	69,906,681	7.80	11,711,778	0.51	0.34	17,627,696	20.14	87,534,377	69,906,681
Tecoautla	142,999,610	9,560,370	142,999,610	133,439,240	6.69	26,773,501	0.36	0.26	36,333,871	21.40	169,773,111	133,439,240
Tenango de Doria	88,320,445	2,888,223	88,320,445	85,432,222	3.27	13,017,541	0.22	0.18	15,905,764	15.70	101,337,986	85,432,222
Tepeapulco	193,882,273	78,739,125	193,882,273	115,143,148	40.61	38,933,007	2.02	0.67	117,672,132	50.54	232,815,280	115,143,148
Tepehuacán de Guerrero	173,788,335	5,205,157	173,788,335	168,583,178	3.00	21,745,576	0.24	0.19	26,950,733	13.78	195,533,911	168,583,178

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Tepeji del Río de Ocampo	292,630,811	106,882,444	292,630,811	185,748,367	36.52	61,894,132	1.73	0.63	168,776,576	47.61	354,524,943	185,748,367
Tepetitlán	48,148,436	3,448,667	48,148,436	44,699,769	7.16	7,783,126	0.44	0.31	11,231,793	20.08	55,931,562	44,699,769
Tetepango	49,650,851	6,421,246	49,650,851	43,229,605	12.93	8,296,344	0.77	0.44	14,717,590	25.40	57,947,195	43,229,605
Villa de Tezontepec	72,743,900	30,327,844	72,743,900	42,416,056	41.69	8,888,415	3.41	0.77	39,216,259	48.04	81,632,315	42,416,056
Tezontepec de Aldama	131,071,765	8,684,562	131,071,765	122,387,203	6.63	37,605,859	0.23	0.19	46,290,421	27.44	168,677,624	122,387,203
Tiangustengo	95,185,573	2,309,864	95,185,573	92,875,709	2.43	10,624,532	0.22	0.18	12,934,396	12.22	105,810,105	92,875,709
Tizayuca	384,356,907	140,090,260	384,356,907	244,266,647	36.45	89,428,771	1.57	0.61	229,519,031	48.44	473,785,678	244,266,647
Tlahuelilpan	60,868,517	6,469,629	60,868,517	54,398,888	10.63	13,683,120	0.47	0.32	20,152,749	27.03	74,551,637	54,398,888
Tlahuiltepa	84,155,808	2,885,538	84,155,808	81,270,270	3.43	7,244,516	0.40	0.28	10,130,054	11.08	91,400,324	81,270,270
Tlanalapa	43,702,326	3,793,891	43,702,326	39,908,435	8.68	7,392,868	0.51	0.34	11,186,759	21.89	51,095,194	39,908,435
Tlanchinol	178,324,269	3,255,189	178,324,269	175,069,080	1.83	27,901,509	0.12	0.10	31,156,698	15.11	206,225,778	175,069,080
Tlaxcoapan												0
Tolcayuca	56,652,832	9,600,885	56,652,832	47,051,947	16.95	11,648,294	0.82	0.45	21,249,179	31.11	68,301,126	47,051,947
Tula de Allende	345,982,935	100,921,618	345,982,935	245,061,317	29.17	78,558,322	1.28	0.56	179,479,940	42.28	424,541,257	245,061,317
Tulancingo de Bravo	446,320,578	114,480,890	446,320,578	331,839,688	25.65	112,024,363	1.02	0.51	226,505,253	40.57	558,344,941	331,839,688
Xochiatipan	189,238,063	2,387,623	189,238,063	186,850,440	1.26	14,078,725	0.17	0.15	16,466,348	8.10	203,316,788	186,850,440
Xochicoatlán	55,181,672	1,128,367	55,181,672	54,053,305	2.04	5,484,341	0.21	0.17	6,612,708	10.90	60,666,013	54,053,305
Yahualica	145,426,176	4,424,022	145,426,176	141,002,154	3.04	17,316,404	0.26	0.20	21,740,426	13.36	162,742,580	141,002,154
Zacualtipán de Ángeles	102,223,535	11,846,630	102,223,535	90,376,905	11.59	24,804,163	0.48	0.32	36,650,793	28.85	127,027,698	90,376,905

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal)	Transferencias de nivelación
Zapotlán de Juárez	62,740,586	12,980,121	62,740,586	49,760,465	20.69	13,508,706	0.96	0.49	26,488,827	34.74	76,249,292	49,760,465
Zempoala	168,776,457	58,301,379	168,776,457	110,475,078	34.54	33,056,402	1.76	0.64	91,357,781	45.26	201,832,859	110,475,078
Zimapan	134,365,256	15,553,352	134,365,256	118,811,904	11.58	28,224,275	0.55	0.36	43,777,627	26.93	162,589,531	118,811,904
PROMEDIOS:	134,579,288	24,562,031	134,579,288	110,017,257	12.45	24,562,031	0.74	0.35	48,879,054	24.43	158,896,312	110,017,257

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI cifras definitivas Finanzas municipales.

Nota 1, Este municipio no cuenta con información en la fuente consultada para este año 2019.

Figura 12 B. Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2018 en los municipios hidalguenses.

Municipio	Ingresos totales actuales	Ingresos propios (recaudación propia o actual)	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB INEGI) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad)	Transferencias de nivelación
Acatlán	79,255,435	4,380,531	79,255,435	74,874,904	5.53	13,983,839	0.31	0.24	18,364,370	19.70	93,239,274	74,874,904
Acaxochitlán	146,422,333	7,098,273	146,422,333	139,324,060	4.85	29,039,754	0.24	0.20	36,138,027	20.60	175,462,087	139,324,060
Actopan	200,738,541	40,789,407	200,738,541	159,949,134	20.32	38,516,506	1.06	0.51	79,305,913	33.15	239,255,047	159,949,134
Agua Blanca de Iturbide	109,880,545	29,741,218	109,880,545	80,139,327	27.07	6,148,886	4.84	0.83	35,890,104	30.93	116,029,431	80,139,327
Ajacuba	91,418,397	5,558,759	91,418,397	85,859,638	6.08	12,479,338	0.45	0.31	18,038,097	17.36	103,897,735	85,859,638
Alfajayucan	101,953,212	2,888,303	101,953,212	99,064,909	2.83	13,797,781	0.21	0.17	16,686,084	14.42	115,750,993	99,064,909
Almoloya	55,563,445	2,347,749	55,563,445	53,215,696	4.23	8,269,943	0.28	0.22	10,617,692	16.63	63,833,388	53,215,696
Apan	126,397,406	20,452,786	126,397,406	105,944,620	16.18	30,263,244	0.68	0.40	50,716,030	32.37	156,660,650	105,944,620
El Arenal	71,102,526	5,480,276	71,102,526	65,622,250	7.71	12,635,883	0.43	0.30	18,116,159	21.63	83,738,409	65,622,250

Municipio	Ingresos totales actuales	Ingresos propios (recaudación propia o actual)	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB INEGI) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad)	Transferencias de nivelación
Atitalaquia	107,738,677	38,599,931	107,738,677	69,138,746	35.83	20,157,746	1.91	0.66	58,757,677	45.94	127,896,423	69,138,746
Atlapexco	112,194,570	1,809,329	112,194,570	110,385,241	1.61	13,670,748	0.13	0.12	15,480,077	12.30	125,865,318	110,385,241
Atotonilco el Grande	95,186,254	5,698,844	95,186,254	89,487,410	5.99	18,569,198	0.31	0.23	24,268,042	21.33	113,755,452	89,487,410
Atotonilco de Tula	180,651,439	90,766,686	180,651,439	89,884,753	50.24	25,442,425	3.57	0.78	116,209,111	56.39	206,093,864	89,884,753
Calnali	118,890,626	2,719,456	118,890,626	116,171,170	2.29	11,782,584	0.23	0.19	14,502,040	11.10	130,673,210	116,171,170
Cardonal	90,703,457	1,726,320	90,703,457	88,977,137	1.90	12,493,452	0.14	0.12	14,219,772	13.78	103,196,909	88,977,137
Cuautepec de Hinojosa	239,957,835	14,971,077	239,957,835	224,986,758	6.24	39,074,679	0.38	0.28	54,045,756	19.37	279,032,514	224,986,758
Chapantongo	78,308,545	4,541,159	78,308,545	73,767,386	5.80	9,179,059	0.49	0.33	13,720,218	15.68	87,487,604	73,767,386
Chapulhuacán	120,498,846	13,782,764	120,498,846	106,716,082	11.44	16,033,039	0.86	0.46	29,815,803	21.84	136,531,885	106,716,082
Chilcuautla	83,203,079	5,369,979	83,203,079	77,833,100	6.45	12,326,642	0.44	0.30	17,696,621	18.52	95,529,721	77,833,100
Eloxochitlán	35,357,339	557,150	35,357,339	34,800,189	1.58	1,868,917	0.30	0.23	2,426,067	6.52	37,226,256	34,800,189
Emiliano Zapata	59,686,675	11,005,218	59,686,675	48,681,457	18.44	9,907,892	1.11	0.53	20,913,110	30.05	69,594,567	48,681,457
Epazoyucan	61,690,409	7,051,106	61,690,409	54,639,303	11.43	10,016,319	0.70	0.41	17,067,425	23.80	71,706,728	54,639,303
Francisco I. Madero	83,498,888	10,763,012	83,498,888	72,735,876	12.89	24,347,893	0.44	0.31	35,110,905	32.56	107,846,781	72,735,876
Huasca de Ocampo	83,367,723	7,950,051	83,367,723	75,417,672	9.54	12,005,211	0.66	0.40	19,955,262	20.92	95,372,934	75,417,672
Huautla	130,676,322	2,889,442	130,676,322	127,786,880	2.21	14,805,059	0.20	0.16	17,694,501	12.16	145,481,381	127,786,880
Huazalingo	84,099,833	1,762,014	84,099,833	82,337,819	2.10	9,406,820	0.19	0.16	11,168,834	11.94	93,506,653	82,337,819
Huehuetla	167,228,587	4,734,687	167,228,587	162,493,900	2.83	17,234,715	0.27	0.22	21,969,402	11.91	184,463,302	162,493,900
Huejutla de Reyes	480,081,302	24,028,881	480,081,302	456,052,421	5.01	88,078,423	0.27	0.21	112,107,304	19.73	568,159,725	456,052,421
Huichapan	160,210,760	35,310,495	160,210,760	124,900,265	22.04	31,310,941	1.13	0.53	66,621,436	34.79	191,521,701	124,900,265

Municipio	Ingresos totales actuales	Ingresos propios (recaudación propia o actual)	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB INEGI) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad)	Transferencias de nivelación
Ixmiquilpan	243,860,613	25,789,515	243,860,613	218,071,098	10.58	62,498,700	0.41	0.29	88,288,215	28.82	306,359,313	218,071,098
Jacala de Ledezma	65,361,965	2,574,423	65,361,965	62,787,542	3.94	9,109,769	0.28	0.22	11,684,192	15.69	74,471,734	62,787,542
Jaltocán	65,034,636	942,581	65,034,636	64,092,055	1.45	8,035,125	0.12	0.10	8,977,706	12.29	73,069,761	64,092,055
Juárez Hidalgo	39,841,353	660,034	39,841,353	39,181,319	1.66	2,153,136	0.31	0.23	2,813,170	6.70	41,994,489	39,181,319
Lolotla	58,812,862	1,245,914	58,812,862	57,566,948	2.12	6,533,832	0.19	0.16	7,779,746	11.91	65,346,694	57,566,948
Metepec	83,867,722	1,792,953	83,867,722	82,074,769	2.14	7,879,864	0.23	0.19	9,672,817	10.54	91,747,586	82,074,769
San Agustín Metzquitlán	67,473,016	2,016,849	67,473,016	65,456,167	2.99	6,511,377	0.31	0.24	8,528,226	11.53	73,984,393	65,456,167
Metzquitlán	111,595,036	4,361,009	111,595,036	107,234,027	3.91	14,086,491	0.31	0.24	18,447,500	14.68	125,681,527	107,234,027
Mineral del Chico	93,889,069	3,018,964	93,889,069	90,870,105	3.22	6,005,814	0.50	0.33	9,024,778	9.03	99,894,883	90,870,105
Mineral del Monte	60,091,140	8,120,935	60,091,140	51,970,205	13.51	9,865,548	0.82	0.45	17,986,483	25.71	69,956,688	51,970,205
La Misión	90,856,904	1,152,492	90,856,904	89,704,412	1.27	6,943,159	0.17	0.14	8,095,651	8.28	97,800,063	89,704,412
Mixquiahuala de Juárez	125,307,840	18,124,131	125,307,840	107,183,709	14.46	31,244,859	0.58	0.37	49,368,990	31.54	156,552,699	107,183,709
Molango de Escamilla	66,325,651	2,225,262	66,325,651	64,100,389	3.36	7,889,487	0.28	0.22	10,114,749	13.63	74,215,138	64,100,389
Nicolás Flores	80,547,566	2,507,276	80,547,566	78,040,290	3.11	4,666,840	0.54	0.35	7,174,116	8.42	85,214,406	78,040,290
Nopala de Villagrán	78,780,409	5,083,785	78,780,409	73,696,624	6.45	11,414,318	0.45	0.31	16,498,103	18.29	90,194,727	73,696,624
Omitlán de Juárez	51,870,376	2,283,622	51,870,376	49,586,754	4.40	6,589,008	0.35	0.26	8,872,630	15.18	58,459,384	49,586,754
San Felipe Orizatlán	188,711,738	3,823,222	188,711,738	184,888,516	2.03	26,572,886	0.14	0.13	30,396,108	14.12	215,284,624	184,888,516
Pacula	81,309,575	1,540,125	81,309,575	79,769,450	1.89	3,404,214	0.45	0.31	4,944,339	5.84	84,713,789	79,769,450
Pachuca de Soto	986,098,329	404,680,762	986,098,329	581,417,567	41.04	178,214,387	2.27	0.69	582,895,149	50.06	1,164,312,716	581,417,567

Municipio	Ingresos totales actuales	Ingresos propios (recaudación propia o actual)	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB INEGI) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad)	Transferencias de nivelación
Pisaflores	141,854,790	3,116,032	141,854,790	138,738,758	2.20	11,979,548	0.26	0.21	15,095,580	9.81	153,834,338	138,738,758
Progreso de Obregón	97,152,603	9,995,653	97,152,603	87,156,950	10.29	15,918,838	0.63	0.39	25,914,491	22.92	113,071,441	87,156,950
Mineral de la Reforma	422,250,490	156,158,174	422,250,490	266,092,316	36.98	112,813,187	1.38	0.58	268,971,361	50.27	535,063,677	266,092,316
San Agustín Tlaxiaca	91,248,794	23,412,932	91,248,794	67,835,862	25.66	24,335,061	0.96	0.49	47,747,993	41.31	115,583,855	67,835,862
San Bartolo Tutotepec	111,432,021	1,539,380	111,432,021	109,892,641	1.38	12,729,553	0.12	0.11	14,268,933	11.49	124,161,574	109,892,641
San Salvador	127,183,829	4,940,550	127,183,829	122,243,279	3.88	23,820,516	0.21	0.17	28,761,066	19.05	151,004,345	122,243,279
Santiago de Anaya	78,684,539	7,001,447	78,684,539	71,683,092	8.90	11,521,461	0.61	0.38	18,522,908	20.53	90,206,000	71,683,092
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	132,556,496	25,550,107	132,556,496	107,006,389	19.27	25,070,310	1.02	0.50	50,620,417	32.11	157,626,806	107,006,389
Singuilucan	71,023,301	4,009,203	71,023,301	67,014,098	5.64	10,881,166	0.37	0.27	14,890,369	18.18	81,904,467	67,014,098
Tasquillo	73,368,936	5,355,375	73,368,936	68,013,561	7.30	11,200,672	0.48	0.32	16,556,047	19.58	84,569,608	68,013,561
Tecozautla	120,467,057	10,607,289	120,467,057	109,859,768	8.81	25,411,630	0.42	0.29	36,018,919	24.69	145,878,687	109,859,768
Tenango de Doria	96,702,576	2,435,264	96,702,576	94,267,312	2.52	12,393,366	0.20	0.16	14,828,630	13.59	109,095,942	94,267,312
Tepeapulco	200,644,476	71,888,301	200,644,476	128,756,175	35.83	37,070,389	1.94	0.66	108,958,690	45.84	237,714,865	128,756,175
Tepehuacán de Guerrero	157,999,914	3,346,882	157,999,914	154,653,032	2.12	20,697,955	0.16	0.14	24,044,837	13.46	178,697,869	154,653,032
Tepeji del Río de Ocampo	273,172,554	61,370,924	273,172,554	211,801,630	22.47	58,743,542	1.04	0.51	120,114,466	36.19	331,916,096	211,801,630
Tepetitlán	63,249,221	3,336,059	63,249,221	59,913,162	5.27	7,374,300	0.45	0.31	10,710,359	15.17	70,623,521	59,913,162
Tetepango	51,249,095	6,679,739	51,249,095	44,569,356	13.03	7,884,355	0.85	0.46	14,564,094	24.63	59,133,450	44,569,356
Villa de Tezontepec	71,724,498	16,203,156	71,724,498	55,521,342	22.59	8,438,678	1.92	0.66	24,641,834	30.74	80,163,176	55,521,342

Municipio	Ingresos totales actuales	Ingresos propios (recaudación propia o actual)	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB INEGI) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal)	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad)	Transferencias de nivelación
Tezontepec de Aldama	228,104,277	15,779,011	228,104,277	212,325,266	6.92	35,619,139	0.44	0.31	51,398,150	19.49	263,723,416	212,325,266
Tiangustengo	124,801,570	1,377,845	124,801,570	123,423,725	1.10	10,113,197	0.14	0.12	11,491,042	8.52	134,914,767	123,423,725
Tizayuca	369,613,171	151,334,088	369,613,171	218,279,083	40.94	83,507,820	1.81	0.64	234,841,908	51.83	453,120,991	218,279,083
Tlahuelilpan	68,170,368	5,914,147	68,170,368	62,256,221	8.68	12,961,805	0.46	0.31	18,875,952	23.27	81,132,173	62,256,221
Tlahuiltepa	75,630,626	996,095	75,630,626	74,634,531	1.32	6,907,873	0.14	0.13	7,903,968	9.58	82,538,499	74,634,531
Tlanalapa	44,749,807	4,820,883	44,749,807	39,928,924	10.77	7,034,263	0.69	0.41	11,855,146	22.89	51,784,070	39,928,924
Tlanchinol	225,514,543	61,671,334	225,514,543	163,843,209	27.35	26,516,427	2.33	0.70	88,187,761	34.99	252,030,970	163,843,209
Tlaxcoapan	72,730,562	5,123,438	72,730,562	67,607,124	7.04	19,332,035	0.27	0.21	24,455,473	26.56	92,062,597	67,607,124
Tolcayuca	63,797,299	14,976,172	63,797,299	48,821,127	23.47	10,999,858	1.36	0.58	25,976,030	34.73	74,797,157	48,821,127
Tula de Allende	337,331,918	90,294,863	337,331,918	247,037,055	26.77	74,596,940	1.21	0.55	164,891,803	40.03	411,928,858	247,037,055
Tulancingo de Bravo	444,492,006	111,946,863	444,492,006	332,545,143	25.19	106,233,161	1.05	0.51	218,180,024	39.62	550,725,167	332,545,143
Xochiatipan	140,176,986	2,136,579	140,176,986	138,040,407	1.52	13,409,626	0.16	0.14	15,546,205	10.12	153,586,612	138,040,407
Xochicoatlán	58,697,269	8,378,333	58,697,269	50,318,936	14.27	5,216,031	1.61	0.62	13,594,364	21.27	63,913,300	50,318,936
Yahualica	154,571,962	30,814,896	154,571,962	123,757,066	19.94	16,488,560	1.87	0.65	47,303,456	27.65	171,060,522	123,757,066
Zacualtipán de Angeles	114,163,544	10,676,891	114,163,544	103,486,653	9.35	23,467,006	0.45	0.31	34,143,897	24.81	137,630,550	103,486,653
Zapotlán de Juárez	106,640,598	26,091,052	106,640,598	80,549,546	24.47	12,846,320	2.03	0.67	38,937,372	32.59	119,486,918	80,549,546
Zempoala	181,213,665	64,030,921	181,213,665	117,182,744	35.33	30,998,493	2.07	0.67	95,029,414	44.78	212,212,158	117,182,744
Zimapán	118,376,937	13,853,610	118,376,937	104,523,327	11.70	26,883,410	0.52	0.34	40,737,020	28.04	145,260,347	104,523,327
PROMEDIOS	136,980,251	23,022,408	136,980,251	113,957,844	11.48	23,022,408	0.74	0.36	46,044,815	22.74	160,002,659	113,957,844

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI cifras definitivas Finanzas municipales.

Figura 12 C. Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2018 en los municipios hidalguenses, a partir del PIB estimado para Hidalgo*.

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB HGO) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad PIB HGO 2018 + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal) 2018 PIB HGO*	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal pib HGO)	Transferencias de nivelación
Acatlán	79,255,435	4,380,531	79,255,435	74,874,904	5.527	1,466,141	2.99	0.75	5,846,672	1.8499	80,721,576	74,874,904
Acaxochitlán	146,422,333	7,098,273	146,422,333	139,324,060	4.848	4,782,413	1.48	0.60	11,880,686	3.2662	151,204,746	139,324,060
Actopan	200,738,541	40,789,407	200,738,541	159,949,134	20.320	42,217,887	0.97	0.49	83,007,294	21.0313	242,956,428	159,949,134
Agua Blanca de Iturbide	109,880,545	29,741,218	109,880,545	80,139,327	27.067	3,951,600	7.53	0.88	33,692,818	3.5963	113,832,145	80,139,327
Ajacuba	91,418,397	5,558,759	91,418,397	85,859,638	6.081	10,039,577	0.55	0.36	15,598,336	10.9820	101,457,974	85,859,638
Alfajayucan	101,953,212	2,888,303	101,953,212	99,064,909	2.833	2,443,569	1.18	0.54	5,331,872	2.3968	104,396,781	99,064,909
Almoloya	55,563,445	2,347,749	55,563,445	53,215,696	4.225	1,375,380	1.71	0.63	3,723,129	2.4753	56,938,825	53,215,696
Apan	126,397,406	20,452,786	126,397,406	105,944,620	16.181	22,669,337	0.90	0.47	43,122,123	17.9350	149,066,743	105,944,620
El Arenal	71,102,526	5,480,276	71,102,526	65,622,250	7.708	2,248,083	2.44	0.71	7,728,359	3.1617	73,350,609	65,622,250
Atitalaquia	107,738,677	38,599,931	107,738,677	69,138,746	35.827	359,051,019	0.11	0.10	397,650,950	333.2610	466,789,696	69,138,746
Atlapexco	112,194,570	1,809,329	112,194,570	110,385,241	1.613	2,171,285	0.83	0.45	3,980,614	1.9353	114,365,855	110,385,241
Atotonilco el Grande	95,186,254	5,698,844	95,186,254	89,487,410	5.987	5,745,878	0.99	0.50	11,444,722	6.0365	100,932,132	89,487,410
Atotonilco de Tula	180,651,439	90,766,686	180,651,439	89,884,753	50.244	48,675,891	1.86	0.65	139,442,577	26.9446	229,327,330	89,884,753
Calnali	118,890,626	2,719,456	118,890,626	116,171,170	2.287	760,997	3.57	0.78	3,480,453	0.6401	119,651,623	116,171,170
Cardonal	90,703,457	1,726,320	90,703,457	88,977,137	1.903	1,291,601	1.34	0.57	3,017,921	1.4240	91,995,058	88,977,137
Cuautepec de Hinojosa	239,957,835	14,971,077	239,957,835	224,986,758	6.239	12,203,881	1.23	0.55	27,174,958	5.0858	252,161,716	224,986,758
Chapantongo	78,308,545	4,541,159	78,308,545	73,767,386	5.799	677,218	6.71	0.87	5,218,377	0.8648	78,985,763	73,767,386
Chapulhuacán	120,498,846	13,782,764	120,498,846	106,716,082	11.438	1,738,425	7.93	0.89	15,521,189	1.4427	122,237,271	106,716,082
Chilcuautila	83,203,079	5,369,979	83,203,079	77,833,100	6.454	579,475	9.27	0.90	5,949,454	0.6965	83,782,554	77,833,100
Eloxochitlán	35,357,339	557,150	35,357,339	34,800,189	1.576	153,596	3.63	0.78	710,746	0.4344	35,510,935	34,800,189
Emiliano Zapata	59,686,675	11,005,218	59,686,675	48,681,457	18.438	3,490,813	3.15	0.76	14,496,031	5.8486	63,177,488	48,681,457

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB HGO) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad PIB HGO 2018 + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal) 2018 PIB HGO*	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal pib HGO)	Transferencias de nivelación
Epazoyucan	61,690,409	7,051,106	61,690,409	54,639,303	11.430	1,661,627	4.24	0.81	8,712,733	2.6935	63,352,036	54,639,303
Francisco I. Madero	83,498,888	10,763,012	83,498,888	72,735,876	12.890	5,857,584	1.84	0.65	16,620,596	7.0152	89,356,472	72,735,876
Huasca de Ocampo	83,367,723	7,950,051	83,367,723	75,417,672	9.536	1,333,490	5.96	0.86	9,283,541	1.5995	84,701,213	75,417,672
Huautla	130,676,322	2,889,442	130,676,322	127,786,880	2.211	1,214,803	2.38	0.70	4,104,245	0.9296	131,891,125	127,786,880
Huazalingo	84,099,833	1,762,014	84,099,833	82,337,819	2.095	111,706	15.77	0.94	1,873,720	0.1328	84,211,539	82,337,819
Huehuetla	167,228,587	4,734,687	167,228,587	162,493,900	2.831	1,298,582	3.65	0.78	6,033,269	0.7765	168,527,169	162,493,900
Huejutla de Reyes	480,081,302	24,028,881	480,081,302	456,052,421	5.005	47,677,518	0.50	0.34	71,706,399	9.9311	527,758,820	456,052,421
Huichapan	160,210,760	35,310,495	160,210,760	124,900,265	22.040	25,029,126	1.41	0.59	60,339,621	15.6226	185,239,886	124,900,265
Ixmiquilpan	243,860,613	25,789,515	243,860,613	218,071,098	10.576	39,481,090	0.65	0.40	65,270,605	16.1900	283,341,703	218,071,098
Jacala de Ledezma	65,361,965	2,574,423	65,361,965	62,787,542	3.939	2,492,440	1.03	0.51	5,066,863	3.8133	67,854,405	62,787,542
Jaltocán	65,034,636	942,581	65,034,636	64,092,055	1.449	1,584,829	0.59	0.37	2,527,410	2.4369	66,619,465	64,092,055
Juárez Hidalgo	39,841,353	660,034	39,841,353	39,181,319	1.657	83,780	7.88	0.89	743,814	0.2103	39,925,133	39,181,319
Lolotla	58,812,862	1,245,914	58,812,862	57,566,948	2.118	5,990,234	0.21	0.17	7,236,148	10.1852	64,803,096	57,566,948
Metepec	83,867,722	1,792,953	83,867,722	82,074,769	2.138	10,249,026	0.17	0.15	12,041,979	12.2205	94,116,748	82,074,769
San Agustín Metzquitlán	67,473,016	2,016,849	67,473,016	65,456,167	2.989	1,459,160	1.38	0.58	3,476,009	2.1626	68,932,176	65,456,167
Metztitlán	111,595,036	4,361,009	111,595,036	107,234,027	3.908	2,939,264	1.48	0.60	7,300,273	2.6339	114,534,300	107,234,027
Mineral del Chico	93,889,069	3,018,964	93,889,069	90,870,105	3.215	307,192	9.83	0.91	3,326,156	0.3272	94,196,261	90,870,105
Mineral del Monte	60,091,140	8,120,935	60,091,140	51,970,205	13.514	3,693,280	2.20	0.69	11,814,215	6.1461	63,784,420	51,970,205
La Misión	90,856,904	1,152,492	90,856,904	89,704,412	1.268	349,081	3.30	0.77	1,501,573	0.3842	91,205,985	89,704,412
Mixquiahuala de Juárez	125,307,840	18,124,131	125,307,840	107,183,709	14.464	21,238,104	0.85	0.46	39,362,235	16.9487	146,545,944	107,183,709
Molango de Escamilla	66,325,651	2,225,262	66,325,651	64,100,389	3.355	1,501,049	1.48	0.60	3,726,311	2.2632	67,826,700	64,100,389
Nicolás Flores	80,547,566	2,507,276	80,547,566	78,040,290	3.113	174,541	14.36	0.93	2,681,817	0.2167	80,722,107	78,040,290
Nopala de Villagrán	78,780,409	5,083,785	78,780,409	73,696,624	6.453	1,340,472	3.79	0.79	6,424,257	1.7015	80,120,881	73,696,624

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB HGO) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad PIB HGO 2018 + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal) 2018 PIB HGO*	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal pib HGO)	Transferencias de nivelación
Omitlán de Juárez	51,870,376	2,283,622	51,870,376	49,586,754	4.403	684,199	3.34	0.77	2,967,821	1.3191	52,554,575	49,586,754
San Felipe Orizatlán	188,711,738	3,823,222	188,711,738	184,888,516	2.026	3,811,967	1.00	0.50	7,635,189	2.0200	192,523,705	184,888,516
Pacula	81,309,575	1,540,125	81,309,575	79,769,450	1.894	125,669	12.26	0.92	1,665,794	0.1546	81,435,244	79,769,450
Pachuca de Soto	986,098,329	404,680,762	986,098,329	581,417,567	41.039	151,180,111	2.68	0.73	555,860,873	15.3311	1,137,278,440	581,417,567
Pisaflores	141,854,790	3,116,032	141,854,790	138,738,758	2.197	1,068,189	2.92	0.74	4,184,221	0.7530	142,922,979	138,738,758
Progreso de Obregón	97,152,603	9,995,653	97,152,603	87,156,950	10.289	20,344,456	0.49	0.33	30,340,109	20.9407	117,497,059	87,156,950
Mineral de la Reforma	422,250,490	156,158,174	422,250,490	266,092,316	36.982	151,180,111	1.03	0.51	307,338,285	35.8034	573,430,601	266,092,316
San Agustín Tlaxiaca	91,248,794	23,412,932	91,248,794	67,835,862	25.658	16,036,793	1.46	0.59	39,449,725	17.5748	107,285,587	67,835,862
San Bartolo Tutotepec	111,432,021	1,539,380	111,432,021	109,892,641	1.381	2,241,102	0.69	0.41	3,780,482	2.0112	113,673,123	109,892,641
San Salvador	127,183,829	4,940,550	127,183,829	122,243,279	3.885	2,848,503	1.73	0.63	7,789,053	2.2397	130,032,332	122,243,279
Santiago de Anaya	78,684,539	7,001,447	78,684,539	71,683,092	8.898	2,862,466	2.45	0.71	9,863,913	3.6379	81,547,005	71,683,092
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	132,556,496	25,550,107	132,556,496	107,006,389	19.275	13,565,298	1.88	0.65	39,115,405	10.2336	146,121,794	107,006,389
Singuilucan	71,023,301	4,009,203	71,023,301	67,014,098	5.645	4,468,240	0.90	0.47	8,477,443	6.2912	75,491,541	67,014,098
Tasquillo	73,368,936	5,355,375	73,368,936	68,013,561	7.299	2,073,543	2.58	0.72	7,428,918	2.8262	75,442,479	68,013,561
Tecoautla	120,467,057	10,607,289	120,467,057	109,859,768	8.805	4,328,608	2.45	0.71	14,935,897	3.5932	124,795,665	109,859,768
Tenango de Doria	96,702,576	2,435,264	96,702,576	94,267,312	2.518	1,026,299	2.37	0.70	3,461,563	1.0613	97,728,875	94,267,312
Tepeapulco	200,644,476	71,888,301	200,644,476	128,756,175	35.829	289,332,510	0.25	0.20	361,220,811	144.2016	489,976,986	128,756,175
Tepehuacán de Guerrero	157,999,914	3,346,882	157,999,914	154,653,032	2.118	397,953	8.41	0.89	3,744,835	0.2519	158,397,867	154,653,032
Tepeji del Río de Ocampo	273,172,554	61,370,924	273,172,554	211,801,630	22.466	174,107,768	0.35	0.26	235,478,692	63.7355	447,280,322	211,801,630
Tepetitlán	63,249,221	3,336,059	63,249,221	59,913,162	5.274	251,339	13.27	0.93	3,587,398	0.3974	63,500,560	59,913,162
Tetepango	51,249,095	6,679,739	51,249,095	44,569,356	13.034	1,005,354	6.64	0.87	7,685,093	1.9617	52,254,449	44,569,356
Villa de Tezontepec	71,724,498	16,203,156	71,724,498	55,521,342	22.591	8,252,281	1.96	0.66	24,455,437	11.5055	79,976,779	55,521,342

Municipio	Ingresos totales	Ingresos propios	Gastos totales	Transferencias actuales	Autonomía Financiera % actual	Capacidad fiscal (macro fórmula PIB HGO) pesos	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo fiscal MJ	Ingresos potenciales (capacidad PIB HGO 2018 + ing propios)	Autonomía Financiera potencial (capacidad fiscal) 2018 PIB HGO*	Gastos potenciales (gastos totales + capacidad fiscal pib HGO)	Transferencias de nivelación
Tezontepec de Aldama	228,104,277	15,779,011	228,104,277	212,325,266	6.917	9,208,764	1.71	0.63	24,987,775	4.0371	237,313,041	212,325,266
Tianguistengo	124,801,570	1,377,845	124,801,570	123,423,725	1.104	146,614	9.40	0.90	1,524,459	0.1175	124,948,184	123,423,725
Tizayuca	369,613,171	151,334,088	369,613,171	218,279,083	40.944	259,213,779	0.58	0.37	410,547,867	70.1311	628,826,950	218,279,083
Tlahuelilpan	68,170,368	5,914,147	68,170,368	62,256,221	8.676	7,854,328	0.75	0.43	13,768,475	11.5216	76,024,696	62,256,221
Tlahuiltepa	75,630,626	996,095	75,630,626	74,634,531	1.317	125,669	7.93	0.89	1,121,764	0.1662	75,756,295	74,634,531
Tlanalapa	44,749,807	4,820,883	44,749,807	39,928,924	10.773	3,546,666	1.36	0.58	8,367,549	7.9255	48,296,473	39,928,924
Tlanchinol	225,514,543	61,671,334	225,514,543	163,843,209	27.347	1,780,314	34.64	0.97	63,451,648	0.7894	227,294,857	163,843,209
Tlaxcoapan	72,730,562	5,123,438	72,730,562	67,607,124	7.044	11,680,259	0.44	0.30	16,803,697	16.0596	84,410,821	67,607,124
Tolcayuca	63,797,299	14,976,172	63,797,299	48,821,127	23.475	5,850,602	2.56	0.72	20,826,774	9.1706	69,647,901	48,821,127
Tula de Allende	337,331,918	90,294,863	337,331,918	247,037,055	26.767	301,033,714	0.30	0.23	391,328,577	89.2396	638,365,632	247,037,055
Tulancingo de Bravo	444,492,006	111,946,863	444,492,006	332,545,143	25.185	138,431,664	0.81	0.45	250,378,527	31.1438	582,923,670	332,545,143
Xochiatipan	140,176,986	2,136,579	140,176,986	138,040,407	1.524	390,971	5.46	0.85	2,527,550	0.2789	140,567,957	138,040,407
Xochicoatlán	58,697,269	8,378,333	58,697,269	50,318,936	14.274	1,375,380	6.09	0.86	9,753,713	2.3432	60,072,649	50,318,936
Yahualica	154,571,962	30,814,896	154,571,962	123,757,066	19.936	537,585	57.32	0.98	31,352,481	0.3478	155,109,547	123,757,066
Zacualtipán de Ángeles	114,163,544	10,676,891	114,163,544	103,486,653	9.352	24,638,155	0.43	0.30	35,315,046	21.5815	138,801,699	103,486,653
Zapotlán de Juárez	106,640,598	26,091,052	106,640,598	80,549,546	24.466	6,046,087	4.32	0.81	32,137,139	5.6696	112,686,685	80,549,546
Zempoala	181,213,665	64,030,921	181,213,665	117,182,744	35.334	15,380,520	4.16	0.81	79,411,441	8.4875	196,594,185	117,182,744
Zimapan	118,376,937	13,853,610	118,376,937	104,523,327	11.703	16,246,242	0.85	0.46	30,099,852	13.7242	134,623,179	104,523,327
PROMEDIOS	136,980,251	23,022,408	136,980,251	113,957,844	11.48	28,089,073	4.23	0.64	51,111,480	14.39	165,069,324	113,957,844

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI cifras definitivas Finanzas municipales.

* La capacidad fiscal se calculó a partir de la estimación del PIB que (Hernández-Álvarez y Vázquez Rojas, 2022) realizaron para los años 2013 y 2018 a precios corrientes

Figura 13. Estadísticas de correlación y regresión 2018 a 2019, para las variables, autonomía financiera, capacidad fiscal y transferencias federales.

Estadísticas para 2018			
	<i>Autonomía financiera</i>	<i>Capacidad fiscal</i>	<i>Transferencias</i>
Autonomía	1		
Capacidad	0.55505662	1	
Transferencias	0.33448814	0.916422	1

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.705335396
Coefficiente de determinación R ²	0.497498021
R ² ajustado	0.485090565
Error típico	8.177662313
Observaciones	84

ANÁLISIS DE VARIANZA

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	2	5362.866	2681.433	40.0966975	7.87191E-13
Residuos	81	5416.80703	66.8741609		
Total	83	10779.673			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Intercepción	13.35174741	1.74052367	7.67110936	3.3283E-11	9.888651265	16.8148435	9.88865127	16.8148435
Capacidad fiscal	6.40637E-07	8.1257E-08	7.88407916	1.2705E-11	4.78961E-07	8.0231E-07	4.7896E-07	8.0231E-07
Transferencias	-1.4522E-07	2.6282E-08	-5.5255468	3.8794E-07	-1.97512E-07	-9.2928E-08	-1.9751E-07	-9.2928E-08

Estadísticas para 2019:

	<i>Autonomía Financiera</i>	<i>Capacidad fiscal</i>	<i>Transferencias</i>
Autonomía Financiera	1		
Capacidad fiscal	0.50405997	1	

Transferencias 0.29922297 0.92063155 1

Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0.65750095
Coefficiente de determinación R ²	0.4323075
R ² ajustado	0.4182904
Error típico	9.63159236
Observaciones	84

ANÁLISIS DE VARIANZA

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	2	5722.17079	2861.085397	30.841439	1.1005E-10
Residuos	81	7514.17328	92.76757141		
Total	83	13236.3441			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Intercepción	13.7317688	1.91497499	7.170730112	3.1513E-10	9.92156926	17.5419683	9.92156926	17.5419683
Capacidad fiscal	6.5034E-07	9.2993E-08	6.993415031	6.9441E-10	4.6531E-07	8.3537E-07	4.6531E-07	8.3537E-07
Transferencias	1.5839E-07	3.1408E-08	5.042868069	2.75E-06	2.2088E-07	-9.5895E-08	-2.2088E-07	-9.5895E-08

Estadísticas para 2020:

<i>2020</i>	<i>Autonomía Financiera</i>	<i>Capacidad fiscal</i>	<i>Transferencias</i>
Autonomía Financiera	1		
Capacidad fiscal	0.50035837	1	
Transferencias	0.33888566	0.9138513	1

Resumen

Estadísticas de la regresión

Coeficiente de correlación múltiple	0.57908271
Coeficiente de determinación R ²	0.33533678
R ² ajustado	0.31892534
Error típico	9.87623151
Observaciones	84

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	2	3986.08987	1993.044934	20.4331144	6.5368E-08
Residuos	81	7900.73586	97.53994892		
Total	83	11886.8257			

	Coeficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	14.74322	2.056037	7.1706987	3.1517E-10	10.65235	18.834092	10.652354	18.834092
Capacidad fiscal (3.9051E-07	7.5334E-08	5.1836942	1.5655E-06	2.4062E-07	5.404E-07	2.4062E-07	5.404E-07
Transferencias	-1.0167E-07	3.1595E-08	3.2180712	0.00185666	-1.6454E-07	-3.8811E-08	-1.6454E-07	-3.8811E-08

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI cifras definitivas Finanzas municipales.

5.3 Determinación de la Autonomía Financiera potencial en los municipios hidalguenses durante el periodo 2018 a 2020.

Considerando las aportaciones de los estudios empíricos que han utilizado las metodologías para determinar la capacidad fiscal y de los cuales ya se ha abundado lo suficiente en las líneas que preceden al presente capítulo, habiendo utilizado la metodología de la macro fórmula en un panel de datos, de los años 2018 a 2020; se ha elegido un panel para contar con información suficiente que permita analizar el comportamiento de la captación de ingresos que los municipios puedan tener, además

de que ello permitirá que la estimación sea más eficiente por contar con más datos de estos.

En este sentido es conveniente reiterar, por si el lector sólo acude a este acápite y no revisa el detalle en los capítulos anteriores que, la mayor parte de estudios para determinar la capacidad fiscal consideran diversas variables, y algunas de ellas, como el PIB municipal, son estimaciones, dado que no hay información estadística de tal indicador económico para los municipios en la fuente oficial que es el INEGI, ello es la primera muestra de que a nivel institucional cualquiera que sea la dependencia gubernamental, no le da al municipio como ente gubernamental, la importancia que le corresponde, al no generarle las estadísticas de variables e indicadores que actualmente se miden para los otros entes gubernamentales en el Estado Federal Mexicano, considerando que censos y demás instrumentos que permiten obtener la información estadística, se aplican justo en ese espacio territorial, denominado municipio y que de hecho representa la división política de la federación, de modo que suena organizacionalmente extraño el hecho de que en él se compilen los datos para las entidades federativas y la propia federación y no se tengan datos para los municipios.

Bajo las precisiones anteriores, los estudios revisados consideran estimaciones (el ejemplo citado del PIB municipal), de las bases impositivas para realizar un cálculo aproximado (otra estimación) de lo que el municipio podría recaudar. En tal escenario, es poco probable que el municipio pueda adoptar tales análisis para incrementar de forma efectiva su recaudación propia, por las razones que ya se han expuesto: las limitaciones institucionales (ya señaladas: recursos limitados),

Como ya se mencionó en la introducción en el presente proyecto no se evaluaría la efectividad de la descentralización fiscal, sin embargo, cabe la posibilidad de que la medición abone a quien esté interesado en una propuesta de ajustes a la política distributiva,

Habiendo aplicado la metodología descrita en párrafos anteriores para determinar la capacidad fiscal en los 84 municipios del Estado de Hidalgo en los años 2018 a 2020, y con ello el nivel de autonomía financiera, en relación con ésta se ha encontrado además de lo que ya se ha precisado en páginas anteriores, lo siguiente:

- En cuanto a la Autonomía Financiera, considerando los índices que proponen para su determinación Otero (2011) y Pérez Pineda y Terrones Cordero (2020), el cálculo arroja el siguiente resultado: en promedio los municipios hidalguenses en 2020 reportaron un 14.37% de nivel de autonomía financiera, recordando que en dicho año reportan en promedio un 39% de explotación de su capacidad fiscal (Esfuerzo fiscal MJ), es decir, en relación con la autonomía financiera actual los gobiernos locales analizados, dependen de las transferencias federales en un 85.63% en promedio. Y en cuanto a la capacidad fiscal por cada \$39 que se recaudan hay un espacio potencial recaudatorio de \$61. Con la aclaración que la autonomía financiera no es inversamente proporcional a la capacidad fiscal, ya que aquella se obtiene de dividir los ingresos propios entre los ingresos o egresos totales, y la capacidad fiscal se encuentra en la razón que permite determinar el esfuerzo fiscal: ingresos propios entre capacidad fiscal, misma para la que no hay una metodología única y que es a decir de todos los autores consultados el verdadero problema es determinarla, porque al no haber información al respecto se debe determinar de manera empírica a criterio de cada autor que decida incursionar en ese campo.
- Uno de los propósitos de determinar el grado de autonomía financiera es contar con un parámetro real de cuánto dejan de recaudar los municipios y que está ahí como espacio fiscal disponible y que si recaudaran esos

montos las transferencias o la dependencia respecto de las transferencias federales debiera disminuir, ahora bien, otra cosa es que el municipio tiene derecho a recibir esas transferencias independientemente de su nivel de autonomía, porque ese es el espíritu del federalismo fiscal, de lo que se trata aquí es que con esta evidencia se deje de estigmatizar al municipio de si es o no perezoso fiscal y si está bien o mal que dependa de las transferencias, este estudio está limitado porque no analiza la aportación que hace a la recaudación federal participable en las cantidades reales y en el contexto potencial al igual que se ha realizado acá para la autonomía financiera potencial, el cual bien podría ser tema posterior de análisis y con ello determinar la verdadera autonomía financiera del municipio, en función no sólo de los ingresos propios por atribución, sino los que su circunscripción aporta a la federación por vía de los impuestos móviles que en el marco de la teoría de las finanzas públicas se han atribuido a la federación y materializado en el SNCF.

- Siguiendo con los resultados de autonomía financiera, para el 2019 los municipios del estado de Hidalgo reportan un nivel de autonomía financiera potencial del 24.43%, se subraya a partir de considerar en el numerador a la capacidad fiscal y a los ingresos propios; que para este año como es de 12.45%, es decir, de cada 1.24 pesos que el municipio obtiene está dejando de obtener 8.76 en promedio, y son los que solventan las transferencias.
- En 2018 los resultados son similares, el nivel de autonomía financiera potencial sería de 22.74% si se explotara al 100% la capacidad fiscal y

por el efecto FLYPAPER estos recursos se ejercieran en su totalidad, que de hecho ocurre así.

- Ahora bien, lo anterior significa que las transferencias de nivelación debieran diseñarse o por lo menos condicionarse en su determinación al nivel de autonomía financiera, estableciendo como límite cualquiera de los dos criterios que en el ejercicio internacional se consideran para ello: la necesidad del gasto o la capacidad fiscal, en tal sentido, en un ejercicio hipotético si para 2018 se ha recibido en promedio 113, 957,844 pesos de transferencias, con la determinación de la autonomía financiera en un 58% a partir de la explotación del 100% de su capacidad fiscal que ascendería a \$129,702,814 en promedio, las transferencias debieran calcularse en promedio en \$7,277,436; y en tal escenario sería muy altamente factible cambiar el criterio de capacidad fiscal por necesidad de gasto para pasar al siguiente nivel, que sería corregir los desequilibrios horizontales.
- Se puede apreciar en la Figura 11, es por ello que se ha determinado tanto el índice de autonomía financiera como la capacidad fiscal con ambas estimaciones, lo anterior para mostrar que en tales estimaciones empíricas por lo menos para esta comparación de las dos estimaciones del PIBm las diferencias entre los resultados indican cierta subjetividad de la forma matemática que usa Sour (2008), lo cual evidentemente generará cierto sesgo en la determinación de la capacidad fiscal

Quedan algunos aspectos que deben ser analizados, además de los que ya se han mencionado aquí, como la capacidad a partir de los registros que existan en el padrón de contribuyentes; la incidencia de los ingresos petroleros en los ingresos, pero sobre todo la verdadera capacidad del municipio calculada a partir de lo que recauda y

lo que aporta a la Recaudación Federal Participable por concepto de los impuestos móviles que ha cedido a partir del Pacto Fiscal.

Conclusiones

Este trabajo desarrolla un ejercicio empírico que permite estimar la capacidad fiscal de los municipios hidalguenses en los periodos 2018, 2019 y 2020, y con ello determinar el grado de autonomía financiera que estos tienen respecto de las transferencias federales, lo que ha permitido identificar el origen de los desequilibrios fiscales verticales que aquellas pretenden corregir. En tal sentido, con base en los resultados obtenidos de las estimaciones de la capacidad fiscal a partir de la metodología de la macro fórmula propuesta por Aguilar (2010), complementada para la variable de aproximación que es el PIB municipal con la fórmula que propone Sour (2008), así como del análisis comparativo de los diversos índices y montos calculados, con base a la media aritmética, como es la autonomía financiera actual, autonomía financiera potencial, capacidad fiscal, esfuerzo fiscal y esfuerzo fiscal MJ; se corrobora uno de los supuestos de investigación: los municipios en Hidalgo para el periodo 2018 a 2020, presentan un bajo esfuerzo fiscal, que redundando en su grado de autonomía financiera potencial la cual de acuerdo a las estimaciones de la capacidad fiscal es del orden del 24.71%, en el mismo indicador en el contexto real es del orden de 12.72% en promedio, lo que se traduce como que de cada \$100 pesos que se ejercen en el gasto público, \$78 en promedio en los tres periodos para los 84 municipios provienen de fuente externa, en cuanto a la capacidad fiscal, indicador que no es inversamente proporcional a la autonomía financiera, los resultados evidencian que, en promedio de cada \$36 que se recaudan hay un espacio potencial recaudatorio de \$64; de acuerdo al índice de esfuerzo fiscal.

Lo más destacado del presente trabajo fue descubrir que dados los planteamientos empíricos tanto de acuerdo con Aguilar (2010) como de Sour(2008), el máximo resultado que en términos de índice se puede obtener para el esfuerzo fiscal es 1, en el escenario de agotar la capacidad fiscal, sin embargo, a partir del cálculo dicho

resultado rebasaba tal cantidad, por lo que se agregó al denominador los ingresos propios, de donde se propone y estima a partir del mismo, un indicador al que se le ha denominado Esfuerzo Fiscal MJ, lo cual tiene concordancia con el razonamiento que hacen Castañeda y Pardinas (2012) quienes sugieren incluir la capacidad fiscal (recaudación fiscal potencia) tanto en el numerador como en el denominador, en este caso del esfuerzo fiscal:

Dado que ningún estado tiene recaudación de impuestos que sea 100 por ciento eficiente, el FAI potencial será mayor que el real. El Índice de autonomía potencial se calculará utilizando la recaudación fiscal potencial tanto en los ingresos totales como en los ingresos propios (Castañeda y Pardinas, 2012, pág. 26).

Lo anterior encuentra su fundamento teórico en el denominado efecto FLYPAPER estudiado por Sour (2004), que se traduce en que el ente gubernamental municipal va a gastar o ejercer todo recurso que reciba, y en tal sentido, es importante también mencionar que dados los resultados se concluye que el origen de los desequilibrios verticales que se pretenden corregir con las transferencias se encuentra en el bajo esfuerzo fiscal, es decir, no explotar al 100% la capacidad fiscal. Subrayando que, como ya se explicó, existen dos criterios para asignar las transferencias federales y solventar el hecho de que un ente gubernamental tenga bajos ingresos propios: necesidades del gasto, el cual no es muy común, por la limitación que en el recurso público va a existir siempre, y por otro lado la capacidad fiscal, el más común para, en el supuesto de haberla agotado se compense con las transferencias niveladoras; y si en su defecto está subexplotada, considerarlo como parámetro a calcular por los propios municipios para en función de ello diseñar las transferencias resarcitorias. Desde luego hay otros factores que inciden en la eficiencia recaudatoria que como postulado el federalismo fiscal establece para justificar la descentralización fiscal en una forma de Estado Federal como la nuestra, estos, a decir de autores como Cabrera (, son las limitaciones institucionales, perfil de los servidores públicos, infraestructura, y desde

luego las variables económicas, las cuales no se han evaluado aquí, sin embargo, se han explicado las metodologías que las proponen, y no se ha hecho porque lo que se proponía era llevar a la discusión las variables que ya se han comentado: autonomía financiera, capacidad fiscal, transferencias, esfuerzo fiscal.

Referencias

- Agudo Sanchíz, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. *Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. Estudios Sociológicos*, 63-110. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25614134?read-now=1&refreqid=excelsior%3A83cf23c93c53bf8bd0cd06da94fc21b4&seq=1>
- Aguilar, G. (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 103-132.
- Altamirano, M. (Diciembre de 2023). Origen, conceptualización ,tipología y propuesta teórica del federalismo fiscal. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*(Edición Especial), 1-28.
- Ángeles Castro, G., Salazar Rivera, M. P., & Sandoval Contreras, L. (PRIMER SEMESTRE de Septiembre de 2019). Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México. *Gestión y Política Pública*, XXVIII(1), 107-139.
- Angeles Castro, G., Salazar Rivera, M., & Sandoval Contreras, L. (2017). Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos Evidencia para México. *Gestión y Política Pública*, 107-139.
- Bahl, R. W. (Nov de 1971). A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis. *Staff Papers (International Monetary Found)*, 18(3), 570-613. doi:<https://doi.org/3866315>
- Barragán B., J., Contreras Bustamante, R., Mateos Santilán, J. J., Flores Trejo, F., & Soto Flores, A. (2007). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
- Barros, V. B. (2013). ¿Por qué las persona pagan sus impuetos? *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, 17(2), 37-47.

- Basombrío, M. (2009). *Estado e igualdad, del contrato social al pacto fiscal*. Recuperado el 28 de junio de 2023, de <https://hdl.handle.net/11362/5462>
- Basombrío, M. (03 de agosto de 2020). *Alquimias Económicas*. Obtenido de https://alquimiaseconomicas.com/2020/08/03/es-la-pandemia-una-oportunidad-para-hacer-converger-el-pacto-fiscal-y-el-contrato-social/#_ftn6
- Berganza, M. (2012). Elementos principales de la cultura fiscal en América Latina. *Fiscalidad en América Latina*(42), 40-59.
- Bonet , J., & Rueda, F. (2012). Esfuerzo Fiscal en los Estados mexicanos. *Documentos de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1-43.
- Bosh, N., Espasa, M., & Costas , E. (2009). Las subvenciones de nivelación fiscal. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 13-21.
- Brichetti, J., Montalvo , J., & Puig, J. (2013). Capacidad fiscal y desarrollo productivo: un análisis con datos de panel para los gobiernos subnacionales de Argentina. *Serie Documentos de Trabajo del CEFIP Universidad Nacional de la Plata*, 1-26.
- Burgoa , I. (2007). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Cabrera, L., & Lozano, R. (2010). Un Fondo de Nivelación para México basado en la medición de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal. *Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados*, 25-69.
- Cabrera-Castellanos, L. F., & Cruz-Mora, E. (2009). A Representative Revenue System for Local Governments in Mexico. *Munich Personal RePEc Archive*, 1-28.
- Cabrero , E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 753 - 784.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina* .

- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México
¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 753 -
784.
- Carciofi, R., Barris, G., & Cetrángolo, O. (1994). *Reformas Tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*. (C. G. Bajos, Ed.) Chile: S.R.V. Impresos S.A.
- Carrasco Iriarte, H. (2010). *Derecho Fiscal I*. México: Iure Editores.
- Carrera, A. (2006). Descentralización fiscal y desarrollo local en México. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala*, (pág. 21). Guatemala.
- Castañeda, L. C., & Pardinás, J. E. (Noviembre de 2012). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo:
<http://www.iadb.org>
- Castañeda, R. (2010). Principales Resultados del SNCF y sus Efectos en las Finanzas Públicas. México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2020). *Análisis del estudio sobre distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018*. Ciudad de México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (22 de marzo de 2024). México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Cruz Mora, E. P. (Febrero de 2013). Tesis: Un Esquema de Transferencias para los Estados de México Basado en la Medición de la Capacidad Fiscal. Chetumal, Quintana Roo, México: Universidad de Quintana Roo.
- Diep, D. (2003). La evolución del Tributo. *Doctrina*, 65-91.

- Elizondo Mayer-Serra, C. (January-April de 2014). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM*, 59(220), 147-189. doi:10.1016/S0185-1918(15)30019-2
- Escudero, S. L. (2019). Tesis Doctoral. *La Unión Europea: Estudio del Presupuesto, la evolución reciente, análisis de la situación actual y propuestas de futuro*. Unión Europea.
- Feito, M. (2005). Antropología y desarrollo rural, contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas. *Avá, Revista de Antropología*, 1-26. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1690/169021465008.pdf>
- Fernández, Ruiz, J. (2008). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Porrúa.
- Figuroa, F. C. (2014). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010. *Redalyc*, 79-111.
- Finot, I. (Agosto de 2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*(86), 29-46.
- Foucault, M. (2014). *Genealogía del Racismo*. Argentina.
- Gallardo, M. (2017). *El Desequilibrio Fiscal en el Federalismo Mexicano: La Capacidad Tributaria del Municipio*. Durango: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gamas-Torruco, J. (2001). Federalismo fiscal. En D. Valadés , R. Gutiérrez-Rivas, & U. N. México (Ed.), *Economía y Constitución* (Vol. IV, págs. 157-176). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/95-economia-y-constitucion>

- Gaona, F. (Ene-Jun de 2020). Centralismo o Descentralización Fiscal en México: Factores y crisis que persiste en un contexto macroeconómico, 2000-2018. *Denarius, revista de economía y administración*(38), 103-133.
- García Gómez, A. (14 de abril de 2016). *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.* Obtenido de <https://ciep.mx/frWN>
- Garg, S., Goyal, A., & Pal, R. (Agosto de 2014). Why tax falls short of capacity in Indian States: A Stochastic Frontier Approach. India. Obtenido de Indira Gandhi Institute of Develop.
- Hernández, J. L. (2011). La reforma fiscal necesaria en México. La UAM ante la sucesión presidencial Propuesta de Política Económica y social para el nuevo gobierno. 107-152.
- Hernández-Alvarez, Y., & Vázquez Rojas, A. M. (2022). UNAM. Obtenido de [ru.iiec.unam.mx: http://ru.iiec.unam.mx/5810/1/4.%20141-Hern%C3%A1ndez-V%C3%A1zquez.pdf](http://ru.iiec.unam.mx/5810/1/4.%20141-Hern%C3%A1ndez-V%C3%A1zquez.pdf)
- Ibarra, J., Sandoval, A., & Sotres, L. (2001). Participaciones Federales y Dependencia de los Gobierno Municipales en México 1975-1995. *Investigación Económica, LXI*(237), 25-62.
- INEGI. (2024). *Censos Económicos*. México.
- Instituto de Investigación Legislativa del Senado. (08 de febrero de 1998). *Belisario Domínguez SENADO DE LA REPÚBLICA*. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1738>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). (01 de 01 de 1998). *SENADO DE LA REPÚBLICA*. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1738>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2021). *Consulta Popular 2021 IEPCJALISCO*. Obtenido de

https://www2.iepcjalisco.org.mx/consulta-popular-pacto-fiscal-2021/?page_id=860

- Itriago, D. (2011). *Dueños del desarrollo Impuestos para combatir la pobreza*. Gran Bretaña: Intermón Oxfam.
- Jiménez, W. (1996). Capacidad fiscal de los municipios. *Planeación y Desarrollo*, 283-312.
- León Corona, B., & Meneses Solares, A. (2016). La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. En S. A., *Dinámicas del Gobierno Municipal* (págs. 357-372). México: Página Seis S.A. de C.V.
- Ley de Coordinación Fiscal. (03 de 01 de 2024).
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo. (25 de diciembre de 2017). Pachuca, Hidalgo, México: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
- Llamas Rembao, L. I., Huesca Reynoso, L., & Gutiérrez Flores, L. (Diciembre de 2020). Abordajes metodológicos y empíricos de la progresividad tributaria: una aplicación para el sistema fiscal de México. *Economía Teoría y Práctica*(53), 121-150.
- López , J. (2016). La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas. *Fedea policy papers*, 1-16.
- López, M. (2004). Finanzas Municipales en México: En la Búsqueda de un Eficiente Comportamiento de los Egresos. *CIDE*, 72-94.
- Madrigal-Delgado, G. (2023). Sostenibilidad Financiera en Gobiernos Locales: Medida por el Desempeño Fiscal. (I. P. Nacional, Ed.) *Investigación Administrativa*, 1-23.
- Madrigal-Delgado, G. J. (2023). Sostenibilidad Financiera en los Gobiernos Locales: Medida por el Desempeño Fiscal. *Investigación Administrativa*, 1-23.

- Marshall, P. (2010). La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXV, 245-286.
- Martín, Á. (2009). Una crítica a la teoría de los fallos del mercado desde la perspectiva de la Escuela Autriaca. *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, VI(1), 133 - 159.
- Mazzucato , M., & Skidelsky, R. (15 de Julio de 2020). *Redacción*. Obtenido de <https://www.redaccion.com.ar/con-la-gente-como-prioridad-es-hora-de-repensar-los-consensos-de-que-es-una-buena-fiscal/>
- Mena, A. (Agosto de 1998). El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*(60), 45-63.
- Minh, T., Moreno, B., & Bayraktar, N. (Octubre de 2012). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12094/wps6252.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Molinar, J. (1991). Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *American Political Science Review*, 85(4), 1383-1391. doi:<https://doi.org/10.2307/1963951>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. New York.
- Oates, W. E. (1977). An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. *The Political Economy of Fiscal Federalism*, 3-19.
- Otero, R. (01 de 05 de 2011). El Sistema Catastral como Estrategia para Incrementar la Recaudación Predial, en el Marco de un Federalismo Cooperativo Hacendario. *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario (El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial)*., 170. (R. Otero, Ed.) México, México, México: Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Estado de México. doi:<https://repositorio.tec.mx/handle/11285/572546>

- Pazé, V. (enero-abril de 2016). La demagogia, ayer y hoy. *Andamios*, 13(30), 113-132.
Recuperado el 21 de junio de 2023
- Peretto, C. (2016). Métodos para medir y evaluar la eficiencia de unidades productivas. *Investigación Operativa*, 5-25.
- Pérez Pineda, P. I., & Terrones Cordero, A. (2020). Descentralización fiscal en los Municipios del Estado de Hidalgo 2005 y 2010. *El conocimiento como base del desarrollo económico y social entre los retos actuales*, 88-95.
- Pérez, J., & González, I. (1998). *La descentralización fiscal en México*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/856db122-a58e-4b06-bbf2-85ab9fd755b0/content>
- Pérez, L., & Pérez, A. (2020). Marco Jurídico y Diseño de Mecanismos: la Descentralización Argentina enfocada desde el Federalismo Fiscal de Segunda Generación. *XXIII Seminario Federalismo Fiscal* (págs. 1-50). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the 21st Century*. Harvard College.
- Pimentel, N. (6 de Diciembre de 2003). Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales. Cholula, Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla.
- Pineda Pablos, N. (1994). La descentralización fiscal en México. *Foro Internacional* 34(2)136, 252-268.
- Pineda, N. P. (1994). La descentralización fiscal en México. *Foro Internacional*, 252-268.
- Puchet, J., & Torres, F. (2000). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rabell, E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Querétaro: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.

- Raich, U. (1997). Desempeño Financiero. Algunas propuestas de evaluación. *Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública*, 1-39.
Recuperado el 10 de MARZO de 2022, de <http://hdl.handle.net/11651/4117>
- Ramírez Cedillo, E. (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada a México. *Economía UNAM*, 8(22), 15-36.
- Ramírez, R., & Erquizio, A. (2011). Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes. *Paradigma económico*, 37-70.
- Ríos Nava, L. M. (2017). El Federalismo, ¿Forma de gobierno o de estado? Artículo 40 Constitucional, a 100 años de existencia. *Revista Digital Magistir Iuris Facultad de Derecho UNAM*, 1-22.
- Rosas, H., Trevera, A., & Rosas, M. (enero junio de 2009). La estructura burocrática y su flexibilidad para la innovación en los modelos de Max Weber y Robert Merton. *Revista Internacional La Nueva Gestión Organizacional*, 4(8), 98-111.
- Ruiz-Massieu, J. (julio de 1986). La descentralización de la administración pública. El caso de México. En J. F. Ruiz Massieu, & INAP (Ed.), *Procesos de descentralización en España y México* (Vol. INAP PRAXIS 75, págs. 206-243). México: INAP. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1281>
- Ruiz-Porras, A., & García-Vázquez, N. (Abril59 de 2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XX(59), 69-85.
- Rumi, C. (2013). Federalismo Fiscal y Economía Política de la Descentralización. En O. Meloni, & A. A. Política (Ed.), *Progresos en Economía Política de la Política Fiscal* (1ra ed., pág. 176). Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.
- Shore, C. (Enero Junio de 2010). La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "Formulación" de las Políticas. *Antipoda*(10), 21-49.

- Solé , A. (2001). Determinantes del gasto publico local ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal? *Revista de Economía Aplicada* , 115-156. Obtenido de Instituto de Economía de Barcelona .
- Soriano, M. (2009). De la República de Maquiavelo a la República de Giannotti. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 4, 181-191.
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública*, 733-751.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 271-297.
- Sour, L., & Girón, F. (2007 de 2007). *El efecto flypaper de las transferencia intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004*. Obtenido de Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sovilla, B., Saragos López, A., & Morales Sánchez, E. (2018). Contradicciones de la descentralización fiscal en México El caso de Chiapas. *Gestión y Política Pública*, 397-429.
- Tacuba, A. (2016). Las funciones del presupuesto público en la economía. Revisando los fundamentos y las experiencias. *Revista Universitaria Ruta*, 2(18), 111-130.
- Teijeiro, M. (2009). *El Federalismo Fiscal*. España: Instituto de Étia y Politiva Económica.
- Terán Gastélum, J. M., & Osorio Atondo, J. M. (2012). Derecho Comparado: Obligación de Contirbuir y Principios Tributarios de Ecuador y México. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 7(2), 996-1004.
- Transparencia Presupuestaria*. (2024). Obtenido de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2021#:~:text=GASTO%20NO%20PROGRAMABLE&text=Es%20el%20gasto%20que

%20se%20destina%20al%20cumplimiento%20de%20obligaciones, trav%C3%A9s%20de%20las%20Participaciones%20Federales

- Trujillo Salazar, L. P. (2008). Transferencia intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal de una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, 451-486.
- Uvalle, R. (1995). Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México. *Gestión y Estrategia*, 18-26.
- Vallés, J., & Zárate, A. (16 de Noviembre de 2016). *Comportamiento tributario y cuantificación del ejercicio de la potestad fiscal autonómica*. Obtenido de Universidad de Santiago de Compostela: <https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Santiago2016/htdocs/pdf/p1758.pdf>
- Vargas Casimiro, I., & Guillermo Peón, S. (2016). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica. *EconoQuantum*, 35-71.

Índice de Figuras

Número	Título	Pág.
Figura 1.	Impuestos y Derechos a cargo del Municipio en México.	90
Figura 2.	Integración del Ramo 28 y 33 vigente.	108
Figura 3.	Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1981 a 2014.	112
Figura 4.	Integración del Ramo 28 Participaciones Federales	113
Figura 5.	Integración de la Recaudación Federal Participable (RFP) (antes Ingresos Totales Anuales) y sus modificaciones	114
Figura 6.	Conformación original del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Constituido por cinco fondos).	116
Figura 7.	Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos en los años 2018, 2019 y 2020, para los municipios del Estado de Hidalgo	136
Figura 8.	Ingresos por tipo de contribuciones en 2018, 2019 y 2020 total Municipios de Hidalgo (cifras en pesos y %).	142
Figura 9.	Número de Municipios del Estado de Hidalgo por monto recaudado durante 2018 en el concepto de recaudación total propia.	164
Figura 10.	Variables que usan Castañeda y Pardinas (2012) para la medición de la capacidad fiscal a través del método de Frontera Estocástica.	170
Figura 11	PIB municipal mediante aproximación con el PIB estatal y a partir de estimación especial para el Estado de Hidalgo en el año 2018	187
Figura 12	Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2020 en los municipios hidalguenses	205
Figura 12A	Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y	209

Número	Titulo	Pág.
	transferencias de nivelación, para 2019 en los municipios hidalguenses	
Figura 12B	Estimación de la Capacidad Fiscal con la metodología de la Macro Fórmula y la Autonomía financiera potencial y transferencias de nivelación, para 2018 en los municipios hidalguenses	214
Figura 12C	Ingresos propios, ingresos totales, transferencias y grado de autonomía financiera actual en los municipios hidalguenses periodo 2018	219
Figura 13	Estadísticas de correlación y regresión 2018 a 2019, para las variables, autonomía financiera, capacidad fiscal y transferencias federales	223