



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas, Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal

REVISTA

La ley general de cambio climático y sus efectos fiscales para los impuestos ambientales

El presupuesto de capital como herramienta de la planeación estratégica en la asignación de capital

La descentralización del Municipio en México. Un estudio de la perspectiva territorial y de las competencias en materia recaudatoria

Armonización contable y fiscal de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) y las Normas de Información Financiera (NIF) en empresas constructoras

El proyecto para combatir la erosión de la base imponible (BEPS) un instrumento de mejora de la recaudación en el panorama internacional



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

DIVISIÓN DE CONTADURÍA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Directorio

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Rector General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro

Vicerrector de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alfredo Peña Ramos

Secretario General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez

Rector del CUCEA

Dr. José Alberto Becerra Santiago

Secretario Académico del CUCEA

Mtro. José David Flores Ureña

Secretario Administrativo del CUCEA

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Director de la División de Contaduría

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Secretario de la División de Contaduría

Mtro. Javier Ramírez Chávez

Jefe del Departamento de Auditoría

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Jefe del Departamento de Contabilidad

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Jefa del Departamento de Finanzas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Jefa del Departamento de Impuestos

Miguel Ángel Serrano Núñez

Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Consejo editorial

Consejo Editorial

INTERNOS

Mtro. Francisco de Jesús Mata Gómez

Mtro. Javier Ramírez Chávez

Mtra. Ana Isabel Barocio Torres

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Dr. José Asunción Corona Dueñas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Mtra. Miriam Judith Macías Ocampo

EXTERNOS

Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia)

Mtra. María Victoria Huertas de Mora

Universidad de Camagüey (Cuba)

Dra. Ana de Dios Martínez

Universidad de Chile (Chile)

Mtro. Mario Radrigán Rubio

Universidad de los Andes (Venezuela)

Mtro. Mario Alberto García Müller

Universidad Nacional Autónoma de México

Dra. Irma Manríquez Campos

Universidad de Sonora

Dra. Luz Olivia Sánchez Ramírez

Universidad de Colima

Dr. Sergio Iván Ramírez Cacho

Universidad Veracruzana

Dr. Oscar González Muñoz

Universidad Autónoma de Morelos

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Director de la Revista

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Editor Responsable

Mirka Susanna Sarajärvi

Diseño de Portada

La descentralización del municipio en México. Un estudio de la perspectiva territorial y las competencias en materia recaudatoria

Cristian Omar Alcantar López
Gerardo Flores Ortega
Livier Padilla Barbosa

Resumen

Este artículo analiza la situación del municipio en México, como primer orden de gobierno y receptor de las necesidades de los habitantes dentro de su jurisdicción, además de las atribuciones en materia recaudatoria que dispone como herramienta principal para poder generar recursos y ofrecer los bienes y servicios que la población demanda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece al país como un Estado federado, con tres entes de gobierno: federal, estatal y municipal, con una organización como sistema federado, con fundamento en la descentralización territorial y de funciones según el orden de gobierno que corresponda.

Lamentablemente las competencias en materia de recaudación de los municipios mexicanos son limitadas en comparación con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por lo que es necesario explicar y analizar la necesidad de un mayor compromiso y participación de los municipios en la obtención de recursos económicos.

Palabras clave: Descentralización territorial, competencias, recaudación, municipio.

Introducción

Las ventajas de un gobierno descentralizado son muy evidentes, y se promueve, en el caso de México, que los municipios sean el nivel de gobierno más cercano a la población, dado que identifican las necesidades de servicios públicos, conocen la región, sus limitantes y debilidades. Los gobier-

Abstract

This article analyses the situation of municipalities in Mexico as a first instance of government closest to the citizens and as the first recipient of the needs of the inhabitants within its jurisdiction. For this reason municipalities achievements in the field of tax collection are the main tools to be able to generate resources and offer the goods and services that the citizens need.

The Political Constitution of the United Mexican States establishes the country as a federal state, with three government entities: Federal, State and Municipal, which are organized as a federated system. The structure is based on a territorial decentralization and functions according to the corresponding government level.

Unfortunately the abilities of the Mexican municipalities' in collecting taxes and fees are limited compared to the other member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Therefore it is necessary to explain and analyze the need of the Mexican municipalities to develop a greater commitment and increase their participation in obtaining economic resources.

Key words: Decentralization, territorial, skills, fund, municipality.

nos que utilizan de manera adecuada sus competencias siendo participes corresponsablemente, pueden cumplir en sus actividades administrativas, en la provisión de los servicios, el crecimiento y desarrollo de la comunidad.

Los municipios aparecen como una oportunidad de desarrollo, capaz de generar espacios ciudadanos para administrar los recursos y servicios de manera eficiente para

todos los habitantes. Por lo anterior, surgen las diferencias del nivel de descentralización respecto a las funciones, el orden y tipo de gobierno que debe manejar los recursos, tanto en el ingreso como en su aplicación.

La descentralización

De acuerdo con Maldonado (2012) la descentralización ha sido un tema debatido desde el origen de los mismos estados como formas de organización. De manera general, la descentralización se puede acentuar en los diversos procesos en los cuales el centro delega potestades sobre ciertas acciones a unidades descentralizadas estructuradas, con un grado de distribución de poder entre ellas, con la finalidad de tener capacidad en la toma de decisiones, competencias en diferentes rubros y la generación de recursos propios.

Para Serra (1976: 302), la descentralización es: “la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la jerarquía de la autoridad central”. Fernández J. (2010) define la descentralización haciendo referencia a un sistema dirigido a transferir de un órgano central de toma de decisiones, un cúmulo de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, que faciliten las actividades de las entidades, órganos, instituciones o regiones que se ubiquen en cierto nivel de subordinación, mas no en una relación de jerarquía, refiriéndose al centro.

Willis, Garman y Haggard (1999) señalan a la descentralización funcional para referirse a la transferencia de responsabilidades políticas y de poderes de gasto y recaudación de impuestos. Es decir, la descentralización funcional no es otra cosa que la combinación de la descentralización política y la descentralización administrativa en una determinada región.

Para Finot (2002: 142), desde el punto de vista económico,

la descentralización es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación. Ella puede asumir formas fundamentales: descentralización política, que sería transferir la provisión de algunos bienes públicos a procesos democráticos locales.

Por lo anterior, se puede considerar a la descentralización como un sistema o forma de organización del Estado, mediante el cual, entidades centrales y entidades

descentralizadas determinan un nivel de distribución de potestades o funciones referente a lo administrativo o territorial.

La descentralización funcional y de servicios, generalmente, son formas de organización administrativa, a diferencia de la descentralización territorial, que combina lo administrativo con lo político, que es propiciado de un proceso político territorial, derivado de la forma de gobierno electa por la ciudadanía.

Para Maldonado (2012: 17) es probable que en una organización de Estado pueda existir distintas combinaciones:

La descentralización funcional o por servicios coincide con la totalidad del territorio de un país, tanto la desconcentración territorial como la descentralización funcional tienen como referencia una jurisdicción propia, que es una parte del territorio total. Sin embargo, al interior de una entidad descentralizada por servicios, surgen también formas de organización territorial mediante la figura de la desconcentración. Todas estas formas pueden existir simultáneamente dentro de la organización de un Estado.

Algunos elementos de una organización territorial descentralizada son:

a) La creación y división territorial

El país cuenta con 32 estados, la Ciudad de México es la capital y sede de los tres poderes de gobierno. Las entidades federativas están divididos en 2,546 municipios, siendo Oaxaca la entidad federativa con mayor número de municipios, con 570, por el contrario, los estados con menos municipios son Baja California y Baja California Sur, con cinco municipios (INEGI, 2015).

En la tabla 1 se puede establecer con claridad la división territorial por estados y municipios acentuando la descentralización territorial.

Para establecer la descentralización territorial es necesario establecer los límites de territorio del estado en áreas. El conflicto se origina y pareciera sencillo y fácil de resolver como lo comenta Smith (1985: 63):

Se trata de ajustar el territorio a una función y crear una jurisdicción gubernamental que tuviera las fronteras naturales para abordar el problema. Sin embargo, el asunto es más complejo y en todas partes hay un conflicto entre territorio y función.

TABLA 1. MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Total de municipios
Estados Unidos Mexicanos	2 456
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California Sur	5
Campeche	11
Coahuila de Zaragoza	38
Colima	10
Chiapas	118
Chihuahua	67
Ciudad de México	16 delegaciones
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	81
Hidalgo	84
Jalisco	125
México	125
Michoacán de Ocampo	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	9
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	72
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz de Ignacio de la Llave	212
Yucatán	106
Zacatecas	58

Elaboración propia con datos del INEGI <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.

Esta situación deriva de la posibilidad de que los territorios no siempre están capacitados para desarrollar una función en específico.

Es importante señalar las condiciones necesarias y fun-

damentales que distingan la descentralización territorial de la descentralización funcional. La descentralización territorial conlleva distintos elementos que deben coincidir para lograr su objetivo, debe premiar la distribución administrativa, la participación de la población para elegir entre sus habitantes a sus representantes, los cuales serán los responsables de determinadas competencias, esta situación permite establecer distintas posibilidades de elección, que a su vez determinen la estructura y la administración del gobierno. Por lo que las competencias son un componente fundamental que establece el grado de la descentralización territorial y el nivel de autonomía de los gobiernos o autoridades locales.

b) La elección popular de las autoridades por parte de los ciudadanos

México es una república federal compuesta por 31 estados autónomos en su régimen de gobierno interno y la Ciudad de México. El poder supremo de la federación se divide en tres poderes, distribuidos de la siguiente manera.

TABLA 2. DIVISIÓN DE LOS TRES PODERES DE LA FEDERACIÓN, ACTIVIDADES Y RESPONSABLES

Poder	¿Qué hace?	¿Quién lo ejerce?
Legislativo	Elabora las leyes	El Congreso de la Unión
Ejecutivo	Se encarga de que se cumplan	El Presidente de la República
Judicial	Interpreta las leyes e imparte justicia	La Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Circuito

Elaboración propia con datos de la página del INE: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

Los poderes ejecutivos de la Unión, de los estados y de la Ciudad de México son nombrados por seis años sin posibilidad de reelección y se depositan en:

- El presidente de la República
- Los gobernadores de cada estado
- Jefe de gobierno de la Ciudad de México.

En cada entidad federativa, los poderes legislativos se componen de una sola cámara, mientras que el Congreso de la Unión se integra de la siguiente manera:

TABLA 3. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Congreso de la Unión (Arts. 50 a 70 de la Constitución)	
Cámara de Diputados (500 miembros).	Cámara de Senadores (128 miembros)
Trecientos elegidos por el principio de mayoría relativa.	Sesenta y cuatro se eligen por el principio de mayoría relativa (una fórmula de dos candidatos por cada entidad federativa).
	Treinta y dos asignados a la "Primera minoría" (Uno para el partido que obtuvo el 2o. lugar en la elección de cada entidad).
Doscientos elegidos por el principio de representación proporcional.	Treinta y dos elegidos por el principio de representación proporcional
	Se renueva cada seis años.
Se renueva cada tres años.	

Elaboración propia con datos de la página del INE: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

En esta tabla se puede apreciar la integración del Congreso de la Unión a través de dos cámaras la de Diputados y la de Senadores, además de establecer la modalidad de elección y representación.

c) La personalidad jurídica

Marco jurídico municipal. Es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la actividad pública municipal, que puede identificar:

TABLA 4. EL MUNICIPIO Y SU PERSONALIDAD JURÍDICA

Marco jurídico del municipio	La reglamentación municipal
Estructura jurídica del municipio	La facultad reglamentaria de los ayuntamientos
Artículo 115 Constitucional	Bando de policía y buen gobierno
Las constituciones estatales	Los reglamentos municipales
Leyes orgánicas municipales	La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos
	La modificación de los reglamentos

Elaboración propia con datos de la página de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

d) La autonomía administrativa del municipio y sus competencias en materia de recaudación.

Se puede considerar que la descentralización territorial en

México es una realidad desde la perspectiva de la jurisdicción de los territorios por entidad y la demarcación de los municipios, como lo establece el artículo 115 de la CPEUM que menciona lo siguiente:

Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En México, la participación del municipio no ha sido congruente con el grado de descentralización que debería tener, es decir, con las competencias que permitan efficientar la administración del ayuntamiento tanto desde la perspectiva de la captación de recursos como en la ejecución de los mismos, lo cual permita y genere el desarrollo de las demarcaciones y de su población.

Al municipio, con la reforma constitucional realizada en 1998, se le intentó delinear como un auténtico tercer orden de gobierno, situación que no se logró, por tratar de regular con un solo artículo la totalidad de potestades asignadas. Esto debido a que se pueden encontrar por igual diferencias territoriales, económicas, políticas, sociales y étnicas que hacen prácticamente imposible estandarizar sus obligaciones y potestades.

Actualmente, la situación del municipio en la CPEUM parte de la estructura que le reconoce el artículo 115, pero no ha sido acorde a la evolución de su propio contenido. Como ya se comentó, el municipio y sus atribuciones encuentran sustento jurídico en el artículo ya citado, como parte del Título V denominado "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal". Este artículo, en su fracción III, hace referencia a las competencias del municipio:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 11 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Derivado del componente para poder recaudar, se muestra en la siguiente tabla un análisis de años anterior

res de algunos países miembros de la OCDE respecto a las potestades de los gobiernos estatales y locales (municipales en el caso de México) sobre las cifras de los principales impuestos como el impuesto sobre la renta, salarios, a la propiedad, generales de consumo, especiales al consumo, sobre uso de bienes y otros como porcentaje del PIB.

TABLA 5. IMPUESTOS DE LOS QUE PARTICIPAN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL PIB

Federaciones	ISR		Salarios		Propiedad		Generales de consumo		Especiales al consumo		Uso de bienes		Otros	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006	1985	2006
Alemania Estatal	5.0	4.1	-	-	0.4	0.4	2.0	2.8	0.2	0.1	0.4	0.4	-	-
Local	2.6	2.3	-	-	0.6	0.4	-	0.1	-	-	-	-	4.7	4.9
Canadá Estatal	5.3	5.9	-	0.7	0.5	0.7	2.4	2.4	1.8	1.9	1.8	0.5	-	0.9
Local	-	-	-	-	2.6	2.7	-	-	-	-	-	-	9.1	10.1
Estados Unidos Estatal	1.9	2.3	-	-	0.2	0.1	1.7	1.8	0.9	0.8	0.5	0.5	-	-
Local	0.2	0.2	-	-	2.4	2.8	0.4	0.4	0.2	0.2	0.1	0.3	1.9	1.7
México Estatal	-	-	-	0.3	0.0	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-
Local	-	-	-	-	0.1	0.2	-	-	-	-	-	-	-	0.2
Suiza Estatal	5.1	5.7	-	-	1.0	1.2	-	-	0.1	0.1	0.4	0.4	-	-
Local	4.0	4.1	-	-	0.6	0.7	-	-	-	-	-	-	2.1	2.5

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statics 1965-2007* (OCDE 2008). Esta tabla permite hacer una comparación entre distintos países federales de la OCDE con relación a los porcentajes sobre impuestos que cada nivel de gobierno puede obtener.

En esta tabla se aprecia en el caso de México, que los gobiernos estatales y municipales únicamente cuentan con atribuciones sobre el impuesto sobre salarios, en el caso estatal, y a la propiedad, en el caso del municipio, y algunos otros, lo que demuestra la limitada participación de los gobiernos locales en la recaudación de impuestos en comparación con otros países de la OCDE, manifestando de manera clara la falta de descentralización en materia tributaria que maneja el gobierno federal.

En la tabla se hace referencia al porcentaje que generan los diferentes sectores de gobierno (central, estatal o re-

gional y local) en comparación con otros países de América Latina.

Se puede precisar que en México el nivel de atribución de los ingresos por parte del gobierno federal es poco descentralizado, manteniendo una tendencia similar durante el periodo de 1995 a 2013. Aun con el reconocimiento de la importancia que el municipio tiene dentro de la estructura de Estado federal. En países de América Latina y el Caribe esa situación no ha sido compensada más allá del discurso político con atribuciones que no se limiten sólo a un mayor ejercicio del gasto.

TABLA 6. ATRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS SUB-SECTORES DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TRIBUTARIO TOTAL

Países	Gobierno central			Gobierno estatal o regional			Gobierno local			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2013	1995	2000	2013	1995	2000	2013	1995	2000	2013
Federales												
Argentina	59.0	66.4	60.6	17.5	17.8	16.8				23.4	15.8	22.6
Brasil	44.7	47.8	42.6	26.8	25.3	25.8	3.7	3.4	5.9	24.8	23.5	25.6
México	80.1	80.7	80.1	2.1	2.0	2.0	3.1	0.8	1.2	16.6	16.5	15.5
Venezuela	94.6	94.6	93.4							5.4	5.4	6.6
OCDE	53.2	56.5	54.2	15.9	15.3	16.5	7.7	6.9	7.5	22.9	21.1	21.3

Fuente: elaboración propia con datos de *Revenue Statics in Latin America and the Caribbean 1990-2014*. Esta tabla hace referencia a los porcentajes de los ingresos que obtienen países Latinoamericanos de la OCDE respecto a sus diferentes órdenes de gobierno

Para que se pueda generar una verdadera organización territorial es necesario considerar el establecimiento de instituciones políticas y formas de gobierno que faciliten las relaciones intergubernamentales. Para establecer el nivel de autonomía y el grado de descentralización de un ente de gobierno se requiere especificar y analizar el contexto de estos componentes, con la finalidad de precisar las competencias adquiridas en cada elemento. Para Maldonado (2012: 20):

Las políticas de descentralización se centran en la toma de decisiones sobre los elementos en mención, así como las características que pretenden alcanzar en las entidades, como pueden ser el tipo, número, tamaño, forma de organización, las competencias asignadas, los recursos transferidos, y la forma de gobernarse son los detalles que configuran una situación concreta.

La descentralización territorial propicia la formación de entes que se responsabilicen de la administración y gobierno en las zonas demarcadas,¹ por lo que es necesaria la creación de instituciones locales.² Estas instituciones son el pilar fundamental de la actividad de las autoridades locales. Jurídicamente establece derechos y obligaciones reconociendo su autonomía.

1 Las decisiones sobre división territorial y entidades están articuladas, pero para efectos analíticos es conveniente su separación; además interesa aquí la creación en una división territorial de una entidad territorial con cierta autonomía política y no solamente una forma descentrada del gobierno nacional.

2 “La descentralización del poder político dentro de los Estados requiere la creación de instituciones de toma de decisiones.” (Smith, 1985:122).

La distribución de competencias

En el Estado Federal mexicano existen diferentes órdenes de gobierno con garantías constitucionales, donde se especifica el nivel de descentralización y asignación de facultades políticas entre ellos. Históricamente, en el modelo de organización política de México, de los tres órdenes de gobierno que lo conforman, el municipio cuenta con limitadas potestades. Lo que refleja el verdadero nivel de descentralización del municipio en función de sus competencias.

Para Frank (2001) existen distintas opciones de distribución de competencias. Por una parte, trata las facultades o responsabilidades del Estado. Por la otra, especifica los diversos aspectos de cada competencia: las políticas generales, regulación, planeación, organización, prestación del servicio, y control y evaluación. Es posible que esta competencia sea asignada en todos sus aspectos a un nivel de gobierno pero también que se distribuya entre los niveles de gobierno existentes.

En la medida en que sean asignadas más competencias tributarias a los gobiernos locales, poderes legislativos y de decisión, se podrá contemplar que existe un verdadero nivel de descentralización y quizá de autonomía. El asunto de la distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno es un punto importante de la descentralización como forma de organización de un Estado.

Algunos criterios generales para la distribución de competencias con relación a la descentralización y nivel óptimo de gobierno para implementarlos son los siguientes:

- La gestión que puede realizar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.

- Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

- La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos y suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.

- Se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos (Borja 1989: 81).

Para que exista una adecuada distribución de competencias es necesario identificar un elemento fundamental. Los recursos son determinantes en la descentralización debido a que la asignación de recursos juega un rol importante en la actividad de los distintos tipos de gobierno. Por lo que se puede considerar que cada gobierno debería ser el responsable de proveer, obtener las fuentes de financiación necesarias para los bienes y servicios públicos a su cargo, con sustento en la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos.

Pero la práctica es distinta y la realidad identifica situaciones como las diferencias socioeconómicas entre las localidades, las cuales inciden directamente en que algunas localidades encuentren conflictos para obtener los recursos mínimos para proveer y financiar los bienes y servicios públicos (desequilibrio horizontal).

A diferencia de los desequilibrios entre los bienes y servicios públicos que deberían prestar los gobiernos locales y los ingresos obtenidos, que derivan principalmente en una elevada centralización de competencias tributarias del gobierno central (desequilibrio vertical). Éste se desarrolla derivado de concentrar las competencias y las contribuciones en materia fiscal en el gobierno central, en ocasiones debido a intereses políticos y administrativos.

En ese sentido, Musgrave y Musgrave (1992) mencionan que la estructura de los impuestos en los distintos gobiernos debería direccionarse con base al beneficio. Es decir, que el costo de los bienes y servicios provistos por un nivel de gobierno determinado debería de ser pagado por aquellos habitantes que se benefician de ellos. Esto propicia la presencia de fuentes de impuestos y tarifas distintas para cada orden de gobierno, por lo que señala que es importante tener en cuenta algunos criterios generales:

- “A nivel central resulta más adecuado utilizar un impuesto progresivo sobre la renta de base amplia”. (Musgrave y Musgrave, 1992: 588).

- El impuesto personal sobre la renta de los residentes, sobre las ventas y sobre la producción pueden ser considerados en el nivel medio.
- Para el gobierno local lo adecuado son los impuestos respecto a bases inmóviles como la tierra y las construcciones, además de las tasas y las contribuciones especiales.

Para los gobiernos municipales la situación que se presenta por los desbalances fiscales propicia la necesidad de transferencias de los gobiernos centrales, su envío puede ser diverso dado que éste pueda ser etiquetado a través de aportaciones federales o de participaciones para su gasto.

En la medida que estas transferencias sean constantes, implica la necesidad financiera de los gobiernos locales, con relación a los envíos de recursos federales y, por consecuencia, una disminución en el grado de autonomía, propiciando procesos centralizados, lo que desincentiva la corresponsabilidad recaudatoria de las haciendas locales.

La autonomía y la cooperación entre niveles de gobierno (Transferencias federales)

Como se ha observado, la autonomía es un elemento fundamental de la descentralización, esta situación propicia una relación que debe generarse desde la perspectiva legal y administrativa, con mecanismos de control por parte del gobierno central o federal sobre los gobiernos locales en aspectos legislativos, judiciales y administrativos. En el supuesto de los controles administrativos, es común observar prácticas que buscan lograr acuerdos o convenios antes de las acciones sobre ellas, mediante procedimientos como circulares, transferencias específicas e inspección central.

Esta situación plantea la discusión sobre la posibilidad de pérdida de autonomía por parte de los gobiernos locales respecto de los centrales o federales, la conclusión de algunos autores, como Smith (1985), sobre el tema, es que las relaciones intergubernamentales se caracterizan más por la negociación, la persuasión y los acuerdos, que por la imposición. Por lo anterior se puede considerar que la descentralización es una condición pero no necesaria de la autonomía.³

3 “Qué tanto está descentralizado un Estado puede ser separado útilmente de la pregunta sobre qué tanta autonomía disfrutaban las áreas locales. Esto permite que la descentralización sea considerada una condición suficiente, pero no necesaria de la autonomía local” (Smith, 1985: 92).

La asignación de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno es la base para determinar cómo pueden distribuirse los ingresos, es decir, se asigna la función y después los recursos, para lograr este objetivo es necesario encontrar la combinación entre distintos elementos como:

- Las tarifas: representan el conducto más deseable de financiación.
- Impuestos: son el conducto de financiación más apropiado cuando estos recursos no exceden los límites del municipio. Pero es necesario aclarar que existen razones en específico de eficiencia. El gobierno central debe responsabilizarse de la recaudación de los impuestos principales derivado de la coordinación y armonización entre niveles de gobierno en materia tributaria.
- Transferencias: deben tener su origen en la coordinación y armonización en materia fiscal, el efecto que pueden generar es positivo para el gobierno central debido a que estos recursos suelen ser etiquetados en gastos y sectores que son de interés para el nivel central, y para utilizar a los gobiernos locales como agentes de políticas redistributivas. Las transferencias deben tener procesos automáticos, con factores y fórmulas transparentes.

Para Maldonado (2012), en algunos casos por factores económicos, es necesario que el nivel central ejerza la regulación para no afectar políticas económicas y fiscales como la estabilización. Por lo que se requiere de un trabajo armonizado y regulado entre los niveles de gobierno. En algunos países en desarrollo se necesita que las medidas de regulación implementen directrices con niveles menos exhaustivos por parte del gobierno central, sin dejar de implementar acciones primordiales dirigidas a la pobreza.

Las transferencias federales

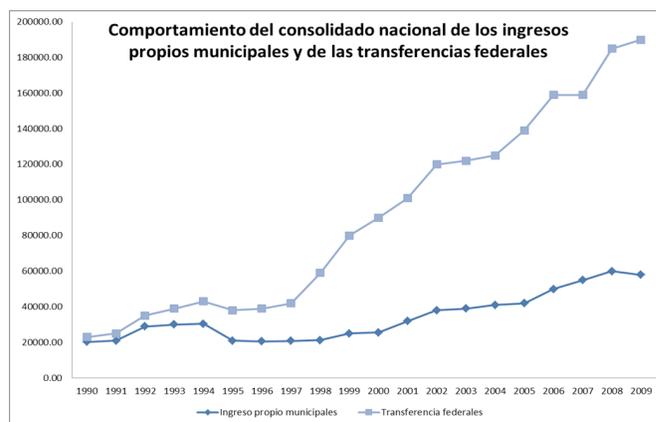
Las desigualdades regionales en México son evidentes, desde la perspectiva del sistema federal que prevalece y las potestades con las que cuentan para su desarrollo económico y social los municipios del país. De este planteamiento surgen las transferencias como un medio para el otorgamiento de recursos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

Algunos países federales (caso de México) utilizan las transferencias financieras con la finalidad de eliminar los

desequilibrios horizontales y verticales por conducto del envío de recursos, con el objetivo de apoyar el desarrollo de las distintas zonas del país vía participaciones condicionales o incondicionales.

De esta manera, se puede observar en la gráfica, la situación que refleja los históricos de la dependencia de los municipios, con el envío de transferencias por parte de la autoridad federal, mediante transferencias federales con relación a los ingresos obtenidos por las entidades municipales.

GRÁFICA 1. CONSOLIDADO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2012.

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

De esta manera se puede interpretar que las transferencias tienen su origen en diversos aspectos impulsados en el crecimiento y desarrollo de la población, con una incidencia directa en la urbanización y en la densidad poblacional, dada la necesidad del incremento en la demanda de servicios públicos por parte de las autoridades a las que constitucionalmente se responsabiliza de ofrecer a la ciudadanía de su circunscripción.

Tipos de clasificaciones

Existe una diversidad de transferencias, por lo que distintos autores puedan nombrar a un tipo de transferencias de dis-

tintas maneras, estas transferencias son la respuesta a las necesidades que se presentan de manera singular en cada municipio o región.

TABLA 7. CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS

Tipo	Clasificación	Características
Condicional	Condicionales	En este caso el gobierno que envía la transferencia establece la finalidad o el destino en que el gobierno receptor deberá utilizar el recurso.
	Incondicionales	Este tipo de transferencia permite al gobierno receptor decidir la prioridad en la ejecución del recurso.
Relación Monto de los recursos/Costo del servicio	No graduadas	En este caso no existe una proporción entre el costo del servicio y el gasto del servicio.
	Graduadas	En este tipo existe una proporcionalidad entre el costo del servicio y el gasto del servicio.
Por limitación de la cuantía	Con tope	Existe una límite de la cantidad total de los recursos que se entregaran.
	Sin tope	No hay un límite en la cantidad de recursos a enviar dada la capacidad de la necesidad que se puede presentar.
Por nivel de gobierno	Federación a estado	Son las que envía el gobierno federal a una entidad federativa.
	Federación a estado a municipio	Son las que se envían del gobierno federal a una entidad federativa que a su vez envía a un municipio de su circunscripción.
	Federación a municipio	Son las que envía la federación al municipio.
	Estado a municipio	Estas son enviadas del Estado a sus municipios que se ubiquen dentro del límites de sus fronteras.
Distributiva	Igualadoras	Son las transferencias que tienen por finalidad otorgarse a poblaciones con niveles de pobreza con el objetivo de generar mejores condiciones.
	No igualadoras	Son las que se envían con mediciones distintas a las de pobreza, es decir, a través de variables como los impuestos recaudados en una entidad.
Respuesta de los receptores	Neutrales	Estas tienen relación al presupuesto de gasto de la población que se beneficia con la característica que no puede ser modificado.
	Sustitutivas	En estas se realiza un corte determinado de los egresos que se tenían destinado a cierto objetivo.
	Estimulantes	Estas propician un incentivo en las autoridades para atraer mayores recursos de sus contribuyentes para incrementar el recurso programado en la transferencia de gastos.
Equilibradoras	Equilibradoras	Estas son cuando se pide menos a las entidades con condiciones de pobreza para la ejecución de ciertos proyectos.
Capacidad impositiva de los receptores	Equivalentes	Aquí la cantidad recibida por la autoridad es un complemento del gasto ejercido y con responsabilidad mutua a su cargo.
	Diferenciales	En estas transferencias se consideran las diferencias existentes en la capacidad recaudatoria y las necesidades de servicios públicos de las diferentes entidades receptoras.

Elaboración propia con datos de Astudillo (2009), Retchkian (1987), Oates, Bradford y Breack (1979), Piffano, Sanguinetti y Zentner (1998).

Si las transferencias se observan desde el punto de vista de los órganos de gobierno, éstas pueden clasificarse según su distribución y repartición entre los diferentes gobiernos. Es trascendente mencionar que las diferencias de las transferencias expresadas con anterioridad pueden coincidir entre ellas haciendo una combinación de sus características en su aplicación. Estas transferencias pueden ser:

- Federación a estados
- Federación a estados a municipios
- Federación a municipios
- Estado a municipios

En el caso de México, las transferencias tienen su marco referencial en el acuerdo logrado por el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales vía la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con la encomienda basada en la entrega de recursos, derivados de la obtención de ingresos por fuentes impositivas a nivel federal, facilitando la recaudación de este tipo de impuestos y asegurando la entrega de recursos de un nivel de gobierno a otra instancia, sea estatal o municipal.

De esta manera se puede observar la importancia que representan las transferencias para otorgar y garantizar recursos a los gobiernos locales, con el objetivo de cubrir los servicios básicos en los estados y municipios. Pero esta situación conlleva complicaciones que se puede derivar de este sistema. Por una parte, genera una situación de dependencia y, por otra, propicia la pérdida de autonomía por parte de los receptores para su gasto, dado que algunas de estas transferencias son etiquetadas para fines específicos.

Con la situación planteada y las necesidades de incrementar los servicios básicos en las poblaciones a cargo de los municipios, las localidades requieren percibir mayores transferencias para cubrir la demanda de forma satisfactoria, provocando un efecto irracional debido a que los servicios cada vez son menos accesibles, esto por el crecimiento acelerado en las diferentes urbes o áreas geográficas, lo que hace casi imposible de cubrir con los ingresos obtenidos por los municipios.

Conclusiones

Resulta innegable que en México los procesos de descentralización siguen siendo limitados en la práctica, por lo que es necesaria la participación activa e incluyente de los tres

entes de gobierno, en específico del municipio, por ser el primer receptor de las necesidades de la población. Por lo que la asignación de facultades y competencias por parte del gobierno federal son determinantes para medir el grado de autonomía y nivel de descentralización de las funciones con las que cuenta el municipio.

Por esta razón es necesario generar la armonización y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, considerando elementos indispensables para lograr el balance mediante la asignación de competencias, de recursos y de responsabilidades, considerando algunos factores que influyen de manera directa, como son las políticas regulatorias y organizativas.

Por lo que es necesario impulsar al municipio desde la óptica de las competencias con las que cuenta, es decir, ser partícipes y corresponsables de sus responsabilidades. Dado que es ahí donde radica la importancia de determinar claramente el nivel de descentralización en una federación y la participación activa, en este caso del municipio, a través de las haciendas públicas locales, enfocándose en dos vertientes:

- Para obtener los recursos que necesita el ayuntamiento dada las competencias en materia de recaudación, la corresponsabilidad que permita obtener mayores ingresos vía federal y estatal.
- La administración de los recursos obtenidos con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas del municipio y poder atender las necesidades de la población mediante los servicios que le competen.

Bibliografía

- Astudillo M (2009). *Conceptos básicos de federalismo fiscal, el caso de México*. México: UNAM.
- Borja, M. (1997). "Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia", *Textos*, núm. 27, CEREC- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Boucher, E. y Vermaeten, A. (2000). *Changes to federal transfers to providences and territories*, Lazar Harvey.
- Fernández, J. (2010). *Sumario: I "La administración Pública del Turismo"*, México: UNAM.
- Finot, I. (2002). *Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*. Santiago, Chile: Cepal.
- Frank, J. (2001). CONAM, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, GTZ, Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador.

- Maldonado, A. (2012). "Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia. Madrid.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública, teórica y aplicada*. Bogotá, Colombia: McGraw-Hill.
- Oates E, Bradford y Breack, G. (1979). *Financiación de las autonomías*. España: H. Blume Ediciones
- Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998). Las finanzas provinciales y el ciclo económico, en documento 3 del Foro de Instituciones Fiscales, Argentina
- Retchkiman B (1987). *Teorías de las fuerzas públicas*, t. II, México: UNAM.
- Serra, A. (1976). "Los propósitos de las desconcentración administrativa". Distrito Federal: México: Secretaria de la Presidencia.
- Smith, B. (1985). *Decentralization: the territorial dimension of the State*, 1era. ed., vol. 1. Boston: George Allen & Unwin.
- Willis, Garman y Haggard (1999). "The politics of decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 34, 1: 7-50.
- Impuestosdelosqueparticipanlosgobiernoslocales tributarios (25-05-2016). Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=W67ACwAAQBAJ&pg=PA10&dq=Atribuci%C3%B3n+de+los+ingresos+tributarios+en+los+sub-sectores+del+gobierno+general+como+porcentaje+del+ingreso+tributario+total&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwieoKjfvJ7PAhXGbd4KHTmKD_IQ6AEIH-TAA#v=onepage&q=Atribuci%C3%B3n%20de%20los%20ingresos%20tributarios%20en%20los%20sub-sectores%20del%20gobierno%20general%20como%20porcentaje%20del%20ingreso%20tributario%20total&f=false
- Atribución de los ingresos tributarios en los sub-sectores del gobierno general como porcentaje del ingreso tributario total (25-05-2016) recuperado de: http://www.hacienda.go.cr/docs/5588492b6cffe_Estadisticas%20tributarias%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf
- Número de municipios por entidad federativa del país (17-10-2016) recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
- Forma de organización política tiene México (19-10-2016) recuperado de: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/
- La personalidad jurídica del Municipio (20-10-2016) recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente
- Ley de Coordinación Fiscal. Vigente