

TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PUBLICOS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: CONDICIONES PARA EL CAMBIO LOCAL.

*Manuel Cedeño del Olmo**

Resumen:

Esta ponencia destaca la importancia que tienen las denominadas Aportaciones y Participaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación en México. Se considera que estas tienen un efecto sobre las relaciones Intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y que deben considerarse como un importante elemento para el apalancamiento del desarrollo, sin embargo la forma como están diseñadas y los impactos que tienen en el marco de la distribución de los recursos públicos no han permitido el reforzamiento de capacidades autónomas en los gobiernos subnacionales como para ser considerados como agentes del cambio y fortalecimiento económico de la vida regional y local. Asimismo exploramos la vinculación de lo que denominamos relaciones intergubernamentales, como un elemento imprescindible de los criterios por lo cuales se define la distribución de recursos económicos públicos. Se determina que particularmente desde la década pasada han experimentado importantes cambios en la dinámica de las políticas en los gobiernos estatales y particularmente en los gobiernos municipales lo cual en algunos casos (por cierto muy contados), pero a la luz de los resultados en casi todos los municipios se cuestiona la efectividad de las transferencias en materia de desarrollo.

* Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en políticas públicas y desarrollo (Universidad de Guadalajara-CIESAS occidente).

Docente-investigador, Tiempo completo, Unidad Académica de Economía, Universidad autónoma de Zacatecas.
Teléfono: (492) 9494126, Correo-e: mcede@hotmail.com

1. Introducción.

El objetivo de esta ponencia es realizar un suscinto análisis sobre algunas de las características de las transferencias de las Participaciones y Aportaciones en el desarrollo local. Para ello se considera establecer la forma como los gobiernos subnacionales (estados y particularmente los municipios) son copartícipes pero de manera muy marginal y que cuando lo realizan ha dado escasos resultados en beneficio de las sociedad locales.

También con esa misma idea consideramos que es necesario revisar como se han transformado las relaciones intergubernamentales teniendo como marco las características de un sistema federal, pues durante mucho tiempo y con mucha razón fue considerado como un eje en el encauzamiento de las potencialidades de estados y regiones.

Consideramos que los procesos sobre descentralización fiscal estaban basados en la posibilidad de que los potenciales beneficios hacia los niveles subnacionales estaban relacionados con la promesa de una más eficiente ubicación de recursos en el sector público; empero en países como el nuestro no ha funcionado de manera óptima. Por ello y observado a contraluz el papel que cumplen gobiernos en escenarios de centralización de recursos. Debido a las dudas que conlleva una distribución desigual de recursos o bien en criterio diferente de buscar la igualdad distributiva entre todas las jurisdicciones, proponemos una revisión cuantitativa de las transferencias, pero también reflexionar sobre la situación financiera de estados y municipios. En México los mecanismos¹ no han abonado suficientemente a la eficiencia gubernamental, ni tampoco hacia formas más transparentes de las relaciones que están más allá del ámbito específicamente constitucional y normativo. Para nuestro caso podemos mencionar por ejemplo que persiste una gran heterogeneidad subnacional; una creciente desigualdad social; problemas de capacidad financiera municipal paralelo a un bajo impacto social en materia de gasto público; desequilibrios en la incesante e incrementada conurbación que incorpora retos de cooperación y límites en las opciones para generar el

¹ El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, al analizar una dimensión particular del problema: la desigualdad territorial muestra que el crecimiento económico trae consigo reducción de la pobreza. Si medimos la pobreza por línea de ingreso, cuanto más crecen los ingresos del país, más personas se sitúan por sobre la línea establecida para fijar el estándar de pobreza. Pero no ocurre lo mismo con la desigualdad, que persiste a pesar del crecimiento.

Ver; <http://www.informelatinoamericano.org/informes/informeLatam>. Consultado el 17 de mayo de 2012

desarrollo bajo la modalidad de relaciones intermunicipales, entre otros temas que están pendientes en la agenda nacional.

Una de las propuestas es la de buscar por un lado la correlación entre las fuentes de financiamiento y su relación con la competitividad de los dos niveles gubernamentales así como también con respecto a la desigualdad y la marginación. Por otro también establecer -conforme a los volúmenes económicos canalizados a los municipios capitales de los estados-, si repercuten en términos de generar focos de actividad que impacten en el entorno local-estatal.

Se parte del supuesto de que los cambios en materia de RIGs no sólo se originan en el poder federal, también obedece en gran parte a la presión surgida de los gobiernos locales; empero esa presión no ha contado con una hoja de ruta adecuada para que resulten cabales protagonistas en el desarrollo local.

Para ello en esta introducción determinamos el contexto en que las relaciones intergubernamentales son determinadas por el sistema federal de gobierno, ya que uno y otro son totalmente interdependientes. De esta forma si bien el sistema federal es el elemento contingente, no puede entenderse sin la forma como se van construyendo mecanismos y escenarios que impulsan las RIGs. En México desde hace poco más de veinte años, época en que se discutieron en forma más sistemática temas como la descentralización de recursos; las facultades de la federación en materia fiscal; las atribuciones de los estados y de los municipios; así como la necesidad de impulsar el desarrollo local y las nuevas formas de convenios, es que se estableció que una etapa del federalismo llegaba a su fin.

De manera que se planteó que se podía revitalizar a partir de un nuevo esquema de concurrencias, en el que quedaban los gobernadores, los congresos locales y las autoridades municipales en una privilegiada posición, niveles que por cierto en varios puntos del país habían arribado a esquemas de alternancia y democratización hasta entonces inéditos.²

² Podríamos decir que en el umbral del nuevo siglo se combinaron procesos de una trilogía compuesta por los siguientes elementos: a) La presencia de procesos formalmente democráticos que son parte de la transición; b) Iniciativas sobre desarrollo y condiciones para la gobernabilidad; c) Un renovado impulso para la distribución de los recursos públicos y d) Quiénes serían los responsables de ejercerlos bajo nuevas condiciones constitucionales.

La hipótesis se refiere a que los cambios constitucionales de la última mitad del siglo pasado en particular en materia de capacidad institucional municipal, que impulsan cambios en la vida nacional, son ahora insuficientes. ¿Por qué razón? Porque en la perspectiva de los agentes de los tres niveles de gobierno suponen que deben coincidir con sus objetivos pero paradójicamente sin complementarse unos con otros.³

Es claro que las esferas federal y estatal continúan determinando el peso de los municipios, motivo por lo que los problemas sobre el desarrollo se combinan con la lógica política de gobernadores y partidos políticos. El resultado es que ha evolucionado hacia una arena poco propicia en el impulso de las RIGs (naturalmente que sin menospreciar lo que algunos dirigentes gubernamentales y funcionarios en los estados hacen para impulsar el cambio) pero los municipios, así como hoy por hoy son una opción para el apalancamiento del cambio en la dinámica intergubernamental, están supeditados a fuerzas centrífugas de las cuales les resulta muy difícil escapar.

El orden de exposición es el siguiente: una primera parte trata de una rápida revisión de los marcos teóricos en que se desenvuelven las relaciones multinivel en el federalismo, posteriormente nos acercamos a un tema relativo al federalismo fiscal ahí nos parece muy importante reflexionar sobre las problemáticas relacionadas con la descentralización y con los criterios por los cuales se realizan las transferencias económicas a los estados y municipios.

2. Los marcos de la relación entre federalismo y RIGs.

El federalismo implica un pacto entre entidades convencidas que hay beneficios recíprocos que puede garantizar un gobierno nacional, pero ello implica la sobreposición (traslape) de las

³De acuerdo a un informe de la Auditoría Superior de la Federación sobre el tema de la opacidad (que es uno de los rubros donde se observan muchos problemas desalientan el desarrollo), hay cinco renglones que consideran necesario atender con urgencia y que dan idea del calado de nuestra presentación y de las diversas “ventanas” de análisis que abrimos, estos son: 1. Eficiencia recaudatoria del Estado. 2. Incluye otorgar mayores facultades recaudatorias a los estados y municipios. 3. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. 4. Educación pública en sus componentes de calidad y cobertura; 5. Pensiones y jubilaciones y 6. Recursos federales transferidos a estados y municipios. Véase: www.asf.gob.mx

fronteras de cada ámbito de gobierno. Esto implica entonces que para el funcionamiento del federalismo es necesaria la constante consulta, la cooperación, la coordinación y la interacción entre gobiernos.

Agranoff (2009) a quien podemos considerar un autor clásico en la materia, es de la opinión de que las llamadas “relaciones intergubernamentales” fueron desarrolladas para facilitar el seguimiento de la efectividad en la implementación de políticas nacionales; asimismo sugiere que una variable para una efectiva colaboración se da a partir de un mejor desempeño con un bajo costo, de manera que se puede establecer que la colaboración es el medio y no el fin. En resumen nos encontramos ante procesos relacionados con la flexibilidad y con ajustes en las federaciones; es aquí donde cobran gran relevancia los procesos de colaboración, competencia o cooperación intergubernamental.

A primera vista las RIGs, aparecen como una serie de niveles, de procesos y de variables susceptibles de ser manipulables para la interpretación académica; empero en la medida que se profundiza en su operación cotidiana aparecen gran cantidad de ámbitos de una complejidad sorprendente y que son capaces de alentar o inhibir el desarrollo. El problema de la coordinación intergubernamental obedece en los sistemas federales a que cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes con la salvedad de que estas funciones pueden ser compartidas o exclusivas de cada una de las instancias, dependiendo de la organización particular del sistema.

Pero en el fondo es que se trata de construir y asignar tres categorías fundamentales: 1. La eficiencia; 2. La capacidad para generar gobernabilidad y 3. La distribución subsidiaria o resarcitoria de carencia de recursos. Estos aspectos resultan centrales en la problemática del desarrollo.

Para acercarnos a la complejidad de las RIGs en México, retomamos investigaciones como las desarrolladas por Guillén (2000) y Cabrero (2008), entre otros avances emblemáticos. El primero de ellos amplía el sentido de RIGs al considerar que el abanico va hacia temas como: a) la descentralización y su impacto en los gobiernos locales; b) el problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación; c) el papel de los gobiernos locales como agentes de

desarrollo; d) la competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma y los alcances y orientación de las reformas fiscales.⁴

3. Características del federalismo fiscal en las RIGs.

En este apartado se propone una breve mención del peso y sentido que adquieren las transferencias del gobierno nacional a estados y municipios. Se trata de una práctica común en los sistemas federales, pero tiene profundas implicaciones con las RIGs. No exageraríamos al decir que las transferencias se han convertido por lo menos en las últimas tres décadas en una bujía de cambios constantes entre instituciones, y un motor de arranque en materia de la aprobación del Presupuesto de Egresos Federal que por ley está obligado a presentar el ejecutivo como proyecto para ser revisado y aprobado con o sin modificaciones por la Cámara de Diputados.

Por otro lado se trata también de buscar qué fórmulas son las más adecuadas para financiar, solventar y permitir a los gobiernos subnacionales hacer frente a la misión que tienen frente a sus sociedades. Un experto en la materia, considera que la estructura y funcionamiento de los sistemas fiscal-federales, pueden ofrecer importantes lecciones para entender los comportamientos intergubernamentales, debido a que uno de los puntos clave es el de la manera como se distribuyen los beneficios y cómo se pueden generar “bienes” públicos locales (Oates (2008)). También resulta muy útil la perspectiva que, resalta la importancia de las instituciones y el diseño de la estructura pública en el logro de los objetivos de **eficiencia** y **equidad**.

Considerando estos puntos de referencia se podría intentar abordar diferentes niveles sintetizados en cuatro grandes campos: 1. Los programas federales que han modificado sustancialmente las relaciones intergubernamentales; 2. Los alcances y límites de las

⁴ El citado Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, además de recalcar que estamos en uno de los continentes que exhibe la mayor desigualdad del mundo, junto con países del sur de África, señala que la desigualdad tiene una expresión territorial importante que va desde localidades en la región que son comparables a los polos más desarrollados del mundo, a localidades que están en niveles comparables a los que están con mayor retraso. Según Pablo González hay brechas que también expresan problemas de gestión, principalmente en los enfoques sectoriales, sin que exista una coordinación. El mismo especialista señala que por ejemplo si se observan las cifras agregadas en México en los últimos 20 años, la desigualdad a nivel general disminuye, la desigualdad a nivel urbano disminuye, en cambio a nivel rural aumenta, pese a que tuviste recursos puestos a través de un programa específicamente dedicado a los sectores rurales.

transferencias en aportaciones que inciden específicamente en las relaciones intergubernamentales; 3. Los resultados obtenidos a partir de procesos descentralizadores, relacionados con el tema de la capacidad para generar desarrollo endógeno y, 4. El marco de las relaciones locales a partir de la acción de gobernadores, el papel de los Congresos locales y la coexistencia con los gobiernos municipales.

Los aspectos que hasta ahora hemos apuntado arrojan tendencias deficitarias, lo cual entre otras razones parece obedecer a desigualdades estructurales en el desarrollo del federalismo fiscal mexicano y de lo que a pesar de la extensa literatura sobre las necesarias reformas, parece todavía no fluir hacia un consenso sobre la viabilidad del desarrollo del sistema federal tal y como se ha manifestado en los últimos tiempos. Incluso no es exagerado decir que el federalismo fiscal mexicano está agotado.

Para dar una idea de los montos que se han manejado en este decenio tendríamos las siguientes características, en la tabla 1 se observan algunos datos comparados con otros sistemas federales del continente y nos permiten dimensionar la problemática mexicana:

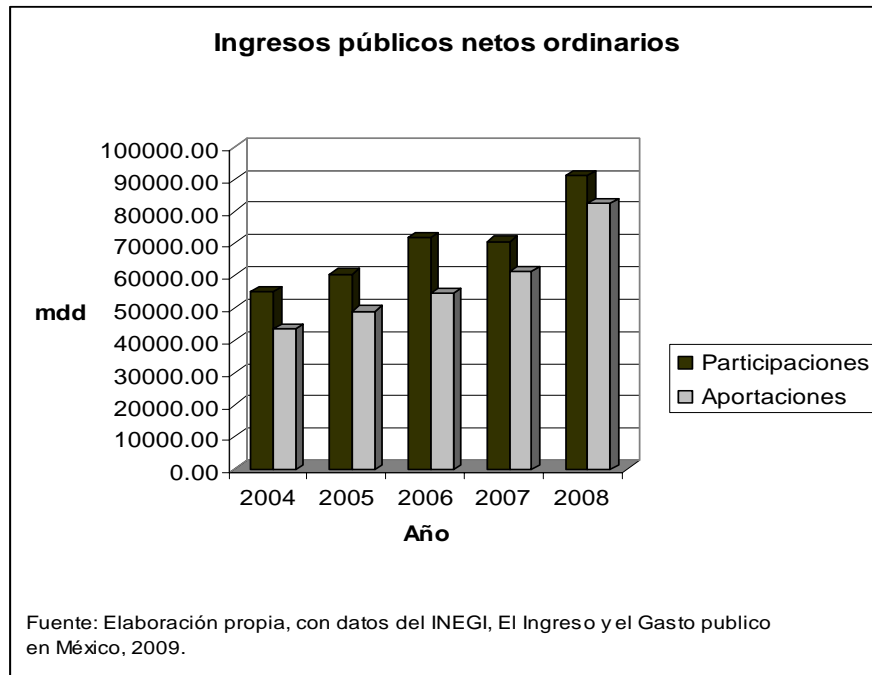
Tabla 1
Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total,
(1998-2003).

País	Ingreso nacional	Ingreso estatal	Ingreso municipal
Argentina	56,5	38,0	5,5
Brasil	68,8	25,3	5,8
México	92,0	5,8	2,2

Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrero y tomando como base datos del Fondo Monetario Internacional (2004). Los datos municipales son de: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, consultado el 10 de junio de 2011.

La gráfica siguiente muestra los volúmenes de recursos inyectados a los municipios tanto como participaciones y Aportaciones, mismos que son las vértebras de las transferencias subnacionales:

Gráfica 1



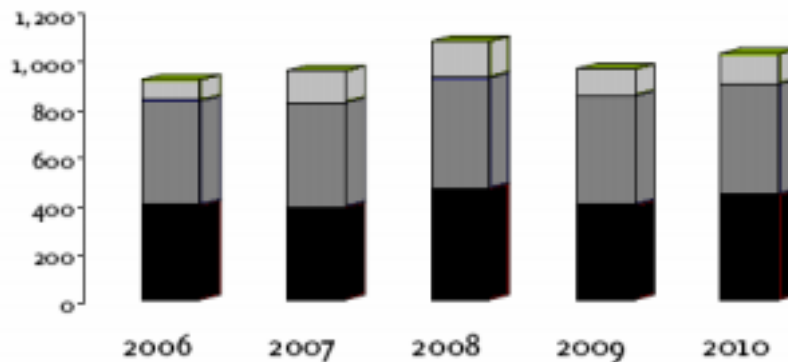
Observado en un periodo más actualizado los volúmenes aportados por la federación tienen las siguientes proporciones:

Gráfica 2

Total de Transferencias a Entidades Federativas y Municipios

Miles de millones de pesos de 2010

■ Participaciones ■ Aportaciones □ Otros



Fuente: SHCP, Informe semanal, 21 al 25 de febrero de 2011.

La tendencia de las transferencias en el 2011 y en el 2012 no ha variado sustancialmente, incluso se puede demostrar (según desde el punto de vista que se quiera mirar), que aunque en

términos absolutos aumenten los montos transferidos, también en términos relativos se observa disminuciones que si se combinan por ejemplo con las variaciones que tiene la recaudación participable (RFP), entonces la transferencia se vuelve negativa para estados y municipios.⁵

En las transformaciones de carácter legal y técnico de las finanzas de los gobiernos subnacionales, se supondría que han permitido diseñar mecanismos que permitan una mayor recaudación y que también son más eficientes en la canalización y administración de los recursos que ofrece la federación como "reconocimiento" a la mayor capacidad recaudatoria de estados y municipios (en particular por ejemplo un aspecto relevante tiene que ver con lo que sucede con las ciudades capitales y convierten al municipio en un caso peculiar), sin embargo la realidad muestra bajos niveles de rendimiento.

Por ejemplo una empresa consultora que cuenta con una sólida base de datos y que realiza sus propios cálculos sobre desempeño de estados y municipios, señalaba en el mes de diciembre de 2011 que en un índice bianual entre el 2007 y 2009 las mejores calificaciones las habrían obtenido diez estados evaluados en el siguiente orden⁶:

Tabla 2
Mejor Desempeño financiero estatal 2007-2009
Estados y porcentajes.

Estado	Nivel de desempeño
Querétaro	77.0
Campeche	72.9
Baja California Sur	67.4
Morelos	66.7
Hidalgo	63.8

⁵ La suma de las Participaciones (Ramo 28) y las Aportaciones (Ramo33) representan tres cuartas parte del total de recursos que la Federación transfiere a los estados. En términos porcentuales la diferencia en los montos con respecto al año 2011 sería de los primeros estancamiento pues implica una disminución de 1.2% real y de las Aportaciones es un crecimiento de 3.3%. Cabe señalar que las participaciones del Ramo 28 se destinan principalmente a inversión y gastos administrativos de los gobiernos municipales. La disminución en las Participaciones es consecuencia del impacto negativo en la recaudación de impuestos a partir de una menor actividad económica. Debido a ello los diputados determinaron aumentar por tres años más la participación generada por el incremento mensual al precio de las gasolinas y diesel.

⁶ Sin escatimar en los avances y retrocesos la consultoría AR, señala que Querétaro se había mantenido durante cinco años en la primera posición, incluso también su gobierno municipal de la capital ha sido objeto de menciones por otras instituciones, también por buenas prácticas en particular recaudatorias y de modernización financiera. Asimismo el estado de México habría subido 12 posiciones, Chiapas y Morelos habrían escalado seis y Colima, cinco niveles.

Guerrero	63.7
Chihuahua	63.7
Tamaulipas	62.9
Estado de México	60.8
Sinaloa	60.3

Fuente: Elaboración propia, con datos de AR. Diciembre de 2011,

Ahora bien, considerando los elementos hasta aquí perfilados y para efectos del análisis de las TSs, podríamos agruparlas en tres grandes campos que son: a) la evolución de los volúmenes generales de ingresos; b) la búsqueda del equilibrio financiero y capacidad de la gestión administrativa y c) el efecto del gasto en el PIB y en la distribución del ingreso por persona, pero no abundaremos en detalles pues se ampliaría considerablemente la extensión de esta investigación.

A pesar del incremento cuantitativo las participaciones se encuentran estancadas, cuando que a finales del 2000 se había pactado que debían ser crecientes. También en términos reales se estima que están en el orden del 22.26% de lo cual a las entidades les estaría tocando un 17% y a los municipios por el orden del 5.2%.

Asimismo coincidimos con investigaciones que resaltan que las Aportaciones al integrar en un solo Ramo presupuestal (el 33), destacarían los recursos para educación y salud. Particularmente el rubro educativo ha prolijado grandes déficits ya que sólo se les pasaron los servicios administrativos (Tello, 2007) y por lo tanto el gasto aumenta significativamente. Asimismo en el 2010 el otro gran campo de las Participaciones (Ramo 28) comparado con el 2008 cerró con casi un 10% menos en términos reales.⁷

La SHCP⁸ calcula que los recursos federales representan casi el 85% de los ingresos de los gobiernos locales. En contraste sólo 3% proviene del cobro de impuestos regionales, a pesar de la ampliación de las facultades recaudatorias. En otras palabras, de cada peso que el gobierno federal recauda, 78 centavos son transferidos y gastados directamente por los gobiernos de los

⁷ Hernández Trillo (2006), considera que en México la combinación aplicada determina que las transferencias deben ser resarcitorias, pero el gran problema que viene desde la década de los ochenta es que se mezclaron con cuestiones compensatorias, pues la fórmula está mal diseñada situación con la que coincidimos.

⁸ Informe semanal, SHCP, 21 al 25 de febrero de 2011.

estados y los municipios.⁹ Habría que complementar que 2 de cada 3 ayuntamientos no tiene capacidad suficiente para hacer frente a adversidades económicas y sólo 25 municipios de todo el país estarían en condiciones de hacer frente a una posible reducción en sus transferencias federales y/o estatales.¹⁰

Los municipios capitales se considerarían como objeto de estudio clave porque de alguna manera determinan el ritmo del cambio regional y de la entidad en su conjunto. En ellos ha tenido un importante impacto aspectos como las migraciones interestatales, así como procesos de industrialización y crecimiento del sector servicios; no obstante en los hechos ha favorecido a unos estados y estancado el desarrollo de otros. Además tienen la característica de incorporar proyectos en el marco de los Ramos (en particular del 28 y el 33) manejados por el gobierno federal ante una población más demandante de resultados inmediatos en diversos renglones, como el de la seguridad pública.

Están obligados a cumplir con todos los requisitos que marca el artículo 115 Constitucional, particularmente en la aplicación de innovaciones para incrementar los ingresos públicos, en forma paralela con la rendición de cuentas y transparencia; asimismo al ser influidos por un proceso urbano implica que las actividades en torno al manejo de los recursos están más fiscalizados por diversos actores; y también son corresponsables con sociedades acaso más informadas y activas políticamente, finalmente deben cumplir requisitos que evidencian el grado de efectividad de las instituciones públicas locales en materia de innovación en la gestión, un buen desempeño administrativo y una buena capacidad para el fortalecimiento de la inversión.

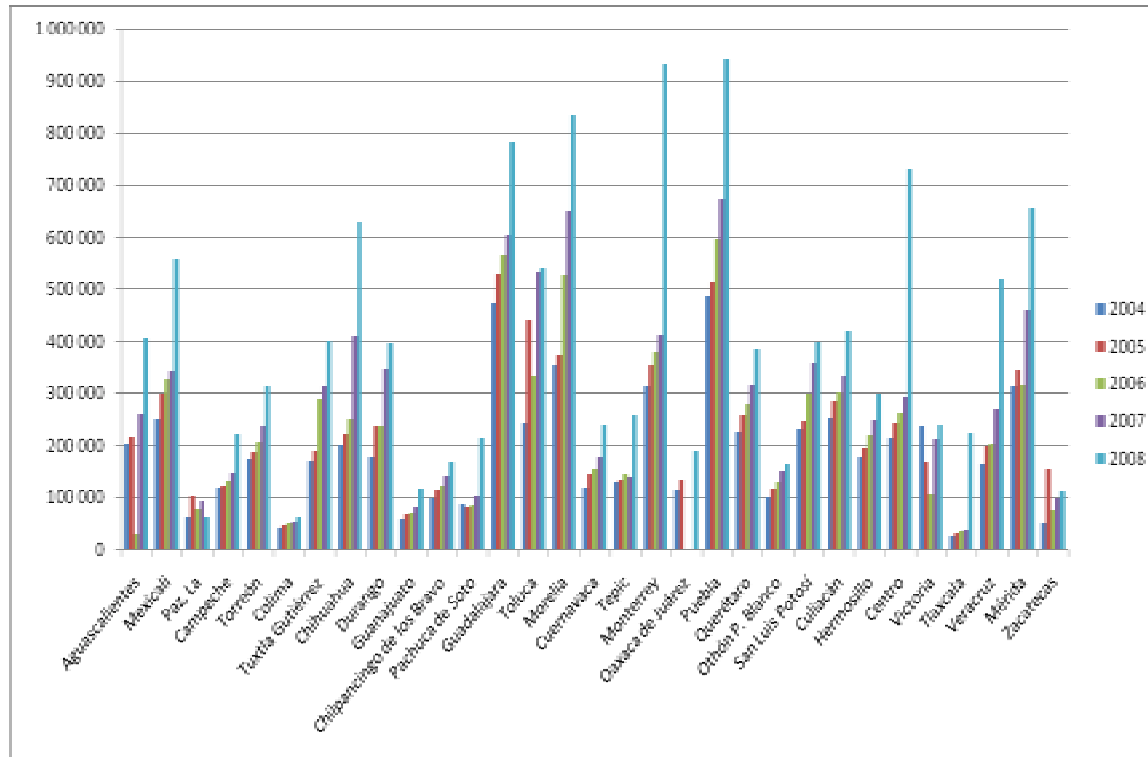
El aumento de zonas metropolitanas a nivel planetario está obligando a nuevas formas de articulación de niveles de gobierno subnacional, tal y como está sucediendo en varios municipios-ciudades como es el caso de Canadá, de Brasil y de Argentina.

La siguiente gráfica ofrece una idea de cómo han evolucionado las transferencias hacia los municipios capitales, situación que ya hemos tratado en otros trabajos (Cedeño, 2012) pero que ahora por economía de espacio solamente dejaremos anotado:

⁹ David Colmenares, es director de Coordinación con las entidades federativas de la SHCP, ha planteado que el gran problema de la deuda de los estados no es el porcentaje contra el PIB, sino contra los ingresos. A partir de 2009 fue cuando las participaciones a los estados cayeron en 54 mil millones de pesos, al tiempo que los gobiernos locales contrataron más deuda. Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/88707.html>.

¹⁰ "Municipios presentan debilidad financiera", en **AR**. marzo de 2012.

Gráfica 3
Aportaciones federales a los municipios capitales en millones de pesos,
(2004-2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de: *El ingreso y el gasto público en México*. INEGI, 2010

Obsérvese que solamente dos municipios, La Paz y Zacatecas, manifiestan de un año a otro, tendencias regresivas; en cambio Tlaxcala comparativamente tiene un exagerado aumento de un año a otro y nueve municipios habrían tenido cúspides muy fuertes en 2008. Finalmente los dos municipios punteros en volumen de recursos son Monterrey y Puebla.

Ahora bien, lo que podría considerarse como la posibilidad de crear un proceso óptimo a partir de las TSs, en realidad ha transitado hacia un complicado camino que culmina en la formación de círculos viciosos, en que han caído la gran mayoría de los municipios mexicanos; incluso independientemente de su capacidad modernizadora y de sus proyectos de desarrollo de largo mediano y plazo.

Cabe mencionar que en el año 2006, los estados y municipios se comprometieron a fortalecer sus finanzas públicas y evitar que éstas fueran sólo dependientes de los recursos del petróleo,

además de recaudar más recursos, aspectos que, entre otros, han incumplido o bien cumplido muy selectivamente.¹¹

La siguiente tabla muestra las diferencias entre el proyecto de presupuesto y lo que finalmente aprobó el Congreso entre el 2010 y el 2011:

Tabla 3
Gasto Federalizado, 2010-2011.
(Millones de pesos de 2011)

RUBRO	2010 Aprobado (1)	2011 Proyecto (2)	2011 Aprobado (3)	Diferencia (3-2)	Crecimiento (2/1)	Crecimiento (3/1)
Participaciones	459,242.3	490,383.0	493,664.4	3,281.3	6.8	7.5
Aportaciones	481,678.4	494,469.6	495,601.7	1,132.1	2.7	2.9
Ramo 23	31,116.8	7,180	22,782.0	15,602.0	-76.9	26.8
TOTAL	972,037.8	992,032.6	1,012,048.1	20,015.4	2.1	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos de: **Presupuesto de Egresos de la Federación**, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, diciembre de 2011.

¿Cómo interpretar esta información? Lo que parecería estar sucediendo es el asentamiento de las bases para la transformación de las coaliciones políticas y de bloques regionales de poder, que ven afectada su relación con el Ejecutivo federal, además de una cada vez compleja relación con las capacidades que desarrolla la cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la aprobación y distribución del Presupuesto. Al respecto por ejemplo un dato interesante es que en el actual presupuesto federal, las comisiones de diputados respectivas, hicieron modificaciones que podrían ser observadas como una ventaja otorgada al poder Ejecutivo, pero

¹¹ <http://www.indetec.gob.mx/Coyunturas/Hoy.asp> , mayo 24 de 2011.

también podría verse como una corrección que posiciona al Legislativo al ampliar su esfera de influencia con los gobiernos estatales y los congresos locales.

4. Un obstáculo para impulsar el desarrollo regional. La deuda estatal y municipal.

Los ámbitos de gobierno estatal y municipal han arribado a un ambiente polémico y al mediano plazo preocupante que está afectando en buena medida las posibles bondades de las relaciones intergubernamentales. Nos referimos al tema del endeudamiento al que vienen recurriendo para resolver los problemas financieros debido a factores que rebasan incluso los criterios sobre el desempeño, pues la gran mayoría de los ayuntamientos han buscado superar los problemas acentuados por la crisis del 2008.¹²

La situación de alerta no es para menos pues al cierre del 2011, las obligaciones financieras de los estados representaban 72% de las participaciones federales, cuando que diez años antes, ese pasivo representó 50.3% del total de participaciones.

Aunque hay opiniones sobre todo de los bancos comerciales, de que este no es un problema, si lo es el que, bajo la idea de manipular las cifras, muchos estados y municipios han caído en la tentación de ocultar o de alterar la información real de sus pasivos, lo cual afecta palmariamente las posibilidades de intercambio cooperativo intergubernamental

Asimismo con datos muy actualizados y con motivo de la revisión de las cuentas públicas de 2010, la ASF, informaba a la cámara de Diputados que las deudas se habían duplicado en cinco años, pues “pasaron de 147 mil millones a 315 mil millones de pesos entre 2006 y 2010, es decir en términos reales habría experimentado una tasa de crecimiento promedio anual de 10.4%.¹³

¹² La deuda de los gobiernos estatal y municipal han aumentado de manera exponencial, al respecto no hay una explicación consistente y aplicable para todos los casos, debido a que los motivos parecen no ser siempre los mismos; empero, si se observa a la luz del volumen creciente de transferencias, entonces la situación se vuelve más compleja, ya que una simple explicación se pierde en un proceso contradictorio. “La revisión de la deuda pública comprendió una valoración del significativo crecimiento de la deuda estatal y municipal, en el contexto de un análisis de los riesgos que significaría para la Federación un rescate de la deuda subnacional, como el que ocurrió como consecuencia de la crisis financiera de 1994-1995.

¹³ De acuerdo con información de la SHCP y del INEGI la deuda per cápita de 11 de las 32 entidades del país se encuentra por arriba del promedio nacional que es de 2 mil 819 pesos. En otras palabras, para saldar los créditos que solicitan los estados cada habitante en México tendría que pagar 2 mil 819 pesos, según información de la Secretaría. Según la SHCP la deuda total es de 316 mil 704 millones de pesos. Por otro lado según el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), la deuda de Coahuila se incrementó 284%, entre 2005 y 2008. Atrás del gobierno de Coahuila se encuentra Nuevo León, cuya deuda por habitante es de 7 mil 425 pesos, seguido de

Sobre el gasto federalizado la ASF indica que pese a que los montos han aumentado para ampliar sus capacidades financieras ahí se concentraron dos terceras partes de las observaciones de la cuenta pública del año 2010, más exactamente se estaría hablando de que el 59.3% tuvieron dictamen negativo.¹⁴ Es claro que ante este panorama es necesario promover una Ley para regular el gasto, pero también se requiere de una revisión a fondo de la manera como ha evolucionado el federalismo hacendario, así como las atribuciones que tienen en particular los municipios para ser más corresponsables en materia de utilización del gasto.

En un documento de la SHCP publicado a finales del 2010 se hablaba de las características de las haciendas públicas de los estados donde se realizaron elecciones de gobernador; además de que me parece útil un ejercicio de esta naturaleza, para vincular procesos electorales con tendencias en la búsqueda de recursos y características del gasto, tendríamos el siguiente comportamiento que indica en todos los casos el aumento de pasivos en la siguiente forma:

Tabla 4
Deuda subnacional en entidades federativas, 2010.
(Miles millones de pesos).

Entidad	2004	2010	Incremento (%)
Chihuahua	1,369	13,261	869.0
Veracruz	3,529	9,829	163.0
Tamaulipas	1,343	9,134	580.0
Puebla	3,058	8,915	192.0
Quintana Roo	2,001	4,862	143.0
Sinaloa	3,225	4,687	45.0

Quintana Roo con deuda per cápita de 7 mil 387 pesos. Tlaxcala es la única entidad cuya población no tiene un saldo pendiente, ya que el registro de deuda es de cero pesos. El Distrito Federal, con 8 millones 851 mil 80 habitantes, tiene una deuda per cápita de 5 mil 893 pesos. El gobierno de Sonora registra una deuda por habitante de 5 mil 18 pesos; Chihuahua, de 1 mil 167 pesos; Michoacán, de 3 mil 80 pesos y Baja California, de 3 mil 52 pesos. En el caso de Nayarit, que tiene poco más de un millón de habitantes, la deuda por habitante es de 4 mil 105 pesos. Baja California Sur, que es la entidad con el menor número de habitantes, tiene una deuda per cápita de 2 mil 842 pesos. De hecho estos resultarían como los casos más emblemáticos pero como señalaremos más adelante observado desde el punto de vista de la deuda municipal, cambia el eje de estados comprometidos.

Véase: www.shcp.gob.mx. Consultado el 19 de abril de 2012.

¹⁴ Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/88707.html>

Oaxaca	553	4,404	697.0
Hidalgo	1,272	4,105	223.0
Durango	2,522	3,731	44.0
Aguascalientes	621	2,664	329.0
Zacatecas	370	718	94
Tlaxcala	0	0	0

Fuente: www.reforma.com. 27 de diciembre de 2010. Con datos del **Reporte de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios**, SHCP.

Algún tiempo después la evaluación de estados y municipios arrojó nuevas tendencias ya que la misma dependencia oficial habla de que 25 entidades habían aumentado sus pasivos, aunque seis lo redujeron. A la lista del cuadro anterior se agregan aumentos porcentuales, nada más en 2010: Coahuila de 429%; Morelos 267%. En tanto que los estados que de manera modesta lograron disminuir sus compromisos fueron Aguascalientes (aunque poco le valió pues declaró en 2011 una moratoria de pagos); Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Querétaro y Yucatán,

Entre los indicadores de riesgo por endeudamiento con relación a las participaciones federales, se agregaría Quintana Roo donde representa el 170%, Nuevo León poco más de 166 por ciento y la de Sonora casi 133 por ciento.

También presentan una situación delicada el Distrito Federal y Chihuahua, que deben más de 98 por ciento en proporción de lo que reciben, seguidos de Veracruz, Coahuila, Michoacán y el Estado de México, todos ellos con más de 70 por ciento de su participación federal.

El alza del 24.17 por ciento en la deuda total significa el 2.1 del PIB y 44.2% de los ingresos totales garantizables de los estados, cuando que en 2008 era el 1.6 y el 42.7 respectivamente. Si se observa desde el punto de vista de la creación de PIB estatal tendríamos que Entre 2007 y 2010, Tlaxcala y Campeche tuvieron el mayor crecimiento de transferencias de recursos federales con un 20%. En dicho periodo, el Distrito Federal tuvo un crecimiento de 3%, mientras Tabasco fue el único que tuvo una tasa negativa de 2%.

La pregunta que de inmediato salta a la vista es: ¿qué situaciones internas han llevado a que estos y otros casos que a lo largo del tiempo se han venido acumulando? ¿Porqué en el medio

federal se habla de que los municipios reciben transferencias en aumento y estos a su incumplen en un elemento que se ha vuelto central en términos de contratación de deuda? La situación no sencilla pues se trata de situaciones de insolvencia que han encendido los focos rojos de las instituciones, debido a que los municipios no están invirtiendo en infraestructura y se utiliza el dinero en el gasto corriente.

Puede señalarse que los municipios han seguido un patrón de endeudamiento muy similar a la de los gobiernos estatales, de esta manera y según los datos de la SHCP al cierre de marzo de 2012, la deuda municipal total ascendía a 37 mil 672 millones de pesos, Empero en este ámbito de gobierno el asunto se complica aun más porque se estima que más del 90% de crédito a alcaldías no tiene ningún aval. Además, nueve de cada 10 pesos que gastan los municipios en México no tienen aval del gobierno del estado.¹⁵

Con base a los datos de la publicación especializada en materia de finanzas *Aregional.com*, la situación de endeudamiento ha evolucionado de la forma siguiente:

Cuadro 1
Municipios capital, por niveles de endeudamiento.

Endeudamiento alto	Endeudamiento Medio	Endeudamiento Bajo
Guadalajara	Culiacán	San Luis Potosí
Monterrey	Mexicali	Tuxtla Gutiérrez
Querétaro	Aguascalientes	Morelia
Puebla	Durango	Zacatecas
Hermosillo	Toluca	Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con datos de la Revista: *aregional.com*. Septiembre 10, 2011,

Otro indicador importante de la situación financiera municipal es que a finales de diciembre del año pasado, de los 2,446 ayuntamientos del país, solamente 117 municipios contaban con una

¹⁵ El caso de las alcaldías de Jalisco es el más emblemático, ya que la deuda sin aval del gobierno es por 5 mil 206 millones de pesos. Atrás se ubica el estado de México, donde sus municipios tienen pasivos sin su aval que suman 5 mil 152 millones de pesos, según la información de la SHCP. Nuevo León es el tercer caso de este tipo, una vez que los pasivos de sus ayuntamientos contabilizaron 4 mil 599 millones de pesos. Las alcaldías de Hidalgo, Coahuila, Tabasco y Zacatecas son las únicas que cuentan con el aval del gobierno estatal en sus deudas; delegaciones del Distrito Federal y los ayuntamientos de Tlaxcala no reportan montos de endeudamiento.

calificación crediticia, algunos meses después (menos de cuatro meses para ser exactos) las agencias evaluadoras redujeron las evaluaciones a 24, esto es a uno de cada cinco ayuntamientos, debido a los desequilibrios financieros y problemas de liquidez y puso con calificación negativa a otros 22 gobiernos.¹⁶

5. Conclusiones.

El precario desarrollo en la gran mayoría de los municipios del país; un tipo de relaciones no siempre equitativas entre niveles subnacionales dado el importante peso que han comenzado a tener los gobernadores y la nada menospreciada presencia de los congresos, ha llevado a un excesivo poder sobre las distintas realidades del mapa político. El resultado formal de las RIGs (teóricamente basadas en la coordinación equilibrada y complementaria), ha cedido al peso que paulatinamente se articula como un tipo de coordinación pero conflictiva.

Una mala combinación y el utilizar prácticamente “retazos” de vinculaciones por cooperación, se reflejan en un bajo efecto de recursos, entre ellos los relacionados con programas sociales y gasto público. Si podemos afirmar esto, entonces se estaría configurando una nueva hoja de ruta en la elaboración de la agenda para actualizar el federalismo. En suma el dilema para el caso mexicano es si la ineficacia del centralismo puede ser sustituida por relaciones intergubernamentales más eficaces y equilibradas, o dispersas y poco cooperativas. Al parecer el escenario sigue en construcción hacia este último campo.

Bibliografía.

Agranoff, Robert (2011), What is the role of intergovernmental relations in federalism?, en Public administration review, Vol. 71, Issue suplement.

Aguilar Aguilar, Luis F, (1996), “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, en Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), ¿Hacia un nuevo federalismo?, FCE, México.

¹⁶ **AR**; abril de 2012. A mayor abundamiento, solamente cuatro municipios habrían registrado alzas en la calificación (Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz, Toluca y Tonalá) en tanto que las bajas estarían lideradas por municipios como el de Acapulco de Juárez, Atizapan de Zaragoza y Bahía de Banderas (este último municipio se había considerado como modelos de desempeño en varios aspectos, incluidos el de innovación y el manejo del medio ambiente).

Cabrero Mendoza, Enrique (2007), “Las políticas descentralizadoras, desde el ámbito regional”, en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), segunda reimpresión, Miguel Angel Porrúa y CIDE, México.

-----, ----- (2008), “El panorama de la descentralización en México: ¿Hacia qué tipo de federalismo evolucionar?”, en Varios autores, Avances y pendientes para fortalecer el federalismo, CESOP, México.

Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solías Dionisio (2009), “¿Cómo construir una mística gubernamental en la política social? En Revista del CLAD, Reforma y democracia, No. 43

Carrera Hernández, Addy (2004), Evolución de las relaciones intergubernamentales en México. La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, IX Congreso Internacional, Caracas.

Guillén López, Tonatiuh (2000), Relaciones intergubernamentales en: Bazdresch, Miguel (Coordinador), Gobiernos locales, el futuro político de México, ITESO-IGLOM, México.

Oates, Wallace (2008), “On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions”, en National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2

Tamayo, Rafael y Hernández Trillo Fausto (2004), Descentralización federalismo y desarrollo regional. ¿Hacia dónde vamos?, Cide-Miguel Angel Porrúa, México.

Watts, Ronald L (1999), Comparing federal systems, Montreal, McGill-Queen’s University Press.