

## **ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS ENTIDADES DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO**

*Dr. Roberto Ramírez Rodríguez*

Hay dos problemas centrales que enfrentan los sistemas que norman las relaciones hacendarias intergubernamentales. De una parte, la desigualdad vertical en las competencias en materia tributaria entre el nivel central y los gobiernos locales. Por otra parte, los desiguales niveles en las capacidades tributarias y de gasto por habitante entre los mismos gobiernos locales. Para dar respuesta a ambas situaciones problemáticas, que se reflejan en la insuficiente capacidad de los gobiernos locales para satisfacer con sus ingresos propios las necesidades de gasto, se ha recurrido a las transferencias condicionadas y no condicionadas por parte del nivel de gobierno central para cerrar la brecha entre ingresos y necesidades de gasto de los ámbitos de gobierno local. Estas respuestas de política fiscal descentralizadora se inscriben actualmente en el marco de la reforma financiera del Estado en México.

Para atenuar la desigualdad vertical tanto por el lado de los ingresos como de los gastos entre niveles de gobierno en México, se han implementado políticas públicas de desconcentración de gasto en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, medio ambiente y de algunos apoyos específicos para el combate de la pobreza urbana. Sin embargo, en materia de descentralización de ingresos se siguen concentrando la mayor parte de las competencias y recursos en el nivel de gobierno central. Para dar cuenta de la heterogeneidad y del diferente grado de avance del proceso de descentralización de ingresos y de desconcentración de gastos al interior de las entidades fronterizas del norte de México, se han construido en un primer momento tres tipos de índices que tratan de medir el grado de avance de la descentralización de ingresos, desconcentración de gastos y un índice de correspondencia fiscal ingreso – gasto al nivel de los municipios fronterizos, tomando en cuenta a los municipios como un agregado y a 23 municipios de la frontera norte en particular.

En una segunda etapa del análisis empírico se han realizado una serie de pruebas de correlación para dar cuenta de algunos factores determinantes del grado de descentralización de ingresos municipales en las entidades fronterizas. Dichas pruebas se

hacen tomando en consideración que el principal determinante de la autonomía financiera y por tanto del índice de descentralización Estado – Municipios esta condicionado desde arriba por el grado de descentralización Federación –Estados. Es decir, la primacía del gobierno federal en el balance de la distribución de los recursos y por tanto en las asignaciones de gasto condiciona los procesos de distribución de los recursos fiscales Entre estados y municipios. Sin embargo, la otra fuerza determinante del proceso de descentralización es endógena a los municipios y se refiere a la desigualdad en los niveles de desarrollo económico y por tanto de generación de fuentes de ingresos propias, factor que puede tener un peso específico diferente por entidad federativa, dependiendo de las asimetrías en los niveles de desarrollo local. Las variables determinantes del índice de descentralización que se toman en consideración son el PIBE per cápita, los ingresos propios por habitante y la población.

Al final del trabajo se reportan los principales hallazgos encontrados en la cuantificación del proceso de descentralización de los municipios en los Estados de la Frontera Norte.

#### 1. Las finanzas locales y el proceso de desconcentración en el marco de la reforma financiera del Estado en México

Hay dos circunstancias históricas que propiciaron el interés por llevar a cabo una reforma financiera del Estado en los países desarrollados. Por una parte, el prolongado estancamiento que experimentaron las economías desarrolladas durante la década de los 70's, explicado por los *shoks* petroleros, así como a los grandes déficit fiscales, atribuidos a un alto grado de participación del sector público en la economía. Otro factor explicativo es el surgimiento de controversias teóricas sobre el modelo de Estado – providencia debido a las dificultades presupuestales y financieras que éste generaba.

Bajo el impulso de diferentes escuelas del pensamiento económico, principalmente de la escuela de la elección pública, de Chicago, así como de la ultraliberal escuela de los libertarios, como bajo la autoridad de economistas como Milton Friedman y Fiedrich Hayek, se empieza a sustentar la idea de la conveniencia de sustituir a las políticas económicas de corte keynesiano, por una política económica de “oferta”, que implica un largo movimiento de liberalización de la economía vis a vis un retraimiento del Estado, que se traduce en un programa de privatización de empresas públicas, desburocratización del

gobierno, desregulación de la economía y liberalización de precios, así como por un nuevo modo de gestión del sector público más acorde con los principios de la gestión de empresas privadas.

La nueva concepción de la gestión pública toma fuerza en el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Inglaterra a partir de 1979, para extenderse en la década de los ochenta al resto de países de la OCDE y países en desarrollo. Cabe señalar que la administración republicana de Ronald Reagan en los Estados Unidos de 1981 a 1983 se caracterizó por aplicar las políticas del nuevo programa de economía liberal, al igual que sus sucesores de del partido republicano, e incluso, la gestión del gobierno demócrata de William Clinton impulsó el programa de la nueva gestión pública, bajo el apoyo entusiasta de su vicepresidente Al Gore<sup>1</sup>. En Francia se aplica una política económica neoliberal en el gobierno conservador de M. Chirac de 1986 a 1988, seguido de M. Balladur de 1993 a 1995, y el de M. Juppé de 1995 a 1996. Lo cierto es que los principales países líderes de la economía y la administración pública empezaron a aplicar las políticas de liberalización de la economía, sin abandonar el recurso a otro tipo de estrategias financieras. En efecto, las nuevas estrategias financieras sustituyen las modalidades tradicionales de intervención (subsidios, préstamos del Estado, etcetera), por otras estrategias financieras más suaves y favorables al capital (exenciones fiscales, reducción de tasas marginales en los impuestos, mayor dependencia de impuestos indirectos, etcetera).

Otro factor que vino a propiciar el auge de la nueva gestión pública fue el derrumbe de los países del llamado socialismo real. A finales de la década de los ochenta y a principios de la década de los noventa sobrevino la desaparición de los regimenes comunistas en Europa del Este y en Asia, salvo en China y Cuba. Ante el colapso de los países del socialismo real, devino un desprestigio y un ataque a la capacidad del estado para resolver los problemas fundamentales de la sociedad.

Todas estas circunstancias históricas conllevaron a una disminución en el ritmo de crecimiento del sector público, empezando a privilegiarse las políticas de mercado en detrimento de las políticas intervencionistas, así como una mayor liberalización financiera y

---

<sup>1</sup> Para mayores detalles de la escuela de la nueva gestión pública, consulte a Pichardo, Ignacio, *La nueva gestión pública ( new public management )*, en Modernización administrativa, El Colegio Mexiquense, A.C., y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2004.

comercial. Es así como asistimos a la fase de globalización económica y la formación de grandes bloques comerciales. En esta fase se replantean las relaciones entre el Estado – mercado y sociedad civil. Se empiezan a señalar las fallas del Estado y la incapacidad del mismo para mejorar la distribución del ingreso, lo que dejará poco margen de maniobra al Estado para instrumentar políticas redistributivas del ingreso.

Con la crisis de la deuda en 1982 en México, se marca un punto de inflexión muy importante en su modelo de acumulación de capital. Coincidiendo la crisis con el cambio de gobierno, la agenda del nuevo presidente Miguel de la Madrid cambia la concepción de la política económica. La nueva estrategia se dirigió a redefinir el papel del Estado y transformar la economía que hasta entonces estaba muy regulada y protegida, hacia una economía abierta y más orientada hacia el mercado. Cuestionada la eficiencia del modelo de desarrollo económico centrado en el Estado, el proceso de ajuste implicó una reforma financiera del Estado que contemplaba reducir el déficit fiscal, disminuir la deuda externa y reducir el tamaño del sector público. Estos objetivos se lograrían a partir de una reforma administrativa, la desconcentración, la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la disminución o rebajamiento del control de precios y la liberalización comercial como ingredientes de la reforma del Estado.

Así, mientras que en los países desarrollados la descentralización surge como una demanda promovida por las empresas y ciertos grupos de la sociedad civil, para que el Estado canalice mayores recursos públicos a la promoción del desarrollo económico y social. De esta forma se asigna a los gobiernos locales una parte más importante de responsabilidad en la dinamización del tejido económico y social, implicando que tengan que gestionar recursos locales públicos y privados<sup>2</sup>. En el caso de los países no desarrollados como México, la necesidad de desconcentrar y delegar la acción del Estado a los niveles subnacionales de gobierno en México, está relacionado con el estancamiento económico en los años ochentas que generaron las políticas de ajuste y penuria fiscal, que se tradujeron en reducciones de los gastos de inversión y gasto social per cápita, que redundaron en un

---

<sup>2</sup>La idea del desarrollo endógeno reposa sobre la participación en el plan local entre sector público y privado, cada uno conservando su interés propio, pero integrados en una estrategia global portadora de una dinamización favorable a todos.. Para una explicación al respecto ver a Bouvier, Michael, *Les Finances Locales*, dixième édition, edit. L.G.D.J., Paris, Francia, 2005.

aumento de la pobreza extrema y moderada en el medio rural y urbano<sup>3</sup>. Es así como surgen los procesos de desconcentración y la búsqueda de una mayor eficiencia y equidad en el gasto social como componentes importantes del programa de reforma financiera del estado en América Latina y México.

Bajo los preceptos neoliberales del consenso de Washington se inician en América Latina las reformas de primera generación en la década de los ochenta y principios de los noventa, que preconizaban 10 principios básicos de una política económica sana: disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y salud, liberalización financiera, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, desregulación, apertura a las inversiones extranjeras directas, y defensa de la propiedad privada. La primera generación de reformas desconcentradoras estuvo caracterizada por la implantación de leyes en las que simplemente se transferían recursos de los presupuestos centrales hacia los desconcentrados, pero sin exigir esfuerzos fiscales paralelos a las entidades territoriales. La preocupación central era como financiar una mayor desconcentración más que en la calidad o en la solidez fiscal de la misma.

El balance de las primeras reformas demostró que el ajuste estructural no resolvió una serie de problemas básicos en las áreas sociales, en particular en la reducción de los niveles de pobreza, la injusticia social y la desigualdad en el reparto de la riqueza y el ingreso. Por tal motivo, las reformas de segunda generación que comienzan en los noventa y prosiguen en la actualidad, se caracterizan por integrar consideraciones acerca de la reforma del Estado, del desarrollo institucional y de la reforma en el sistema político. En la concepción renovada del neoconsenso de Washington o en el ámbito latinoamericano consenso de Santiago, se adopta un marco conceptual neoinstitucionalista que contrasta con el discurso tecnócrata y economicista que prevaleció durante la década de los 80's. Aunque hay una línea de continuidad con los preceptos del modelo neoliberal, trata de corregir las limitaciones e imperfecciones originales, en particular la falta de atención a las cuestiones de la calidad de los servicios de salud y educación, a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, y a la promoción del capital social a través de la descentralización participativa.

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles ver a Cordera, Rolando, *Progreso y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico*, en memoria del seminario Alivio a la pobreza, organizado por el PROGRESA y el CIESAS, 1998.

La segunda generación de reformas se caracteriza por la búsqueda de una mayor calidad en la provisión de bienes públicos, sobre todo a través de la desconcentración del gasto público en salud y educación. Se apoyan los mecanismos de mercado para inducir elementos de competencia entre los gobiernos locales que reciben transferencias federales; se priorizan las transferencias condicionadas sobre las no condicionadas, así como se promueve un mayor equilibrio fiscal y una limitación a los procesos de endeudamiento, para estar en concordancia con la política fiscal nacional.

Organismos financieros internacionales como el BID, han incorporado los criterios de las reformas de segunda generación en sus políticas de préstamo y asistencia. La nueva agenda neoinstitucionalista incorpora cinco grandes áreas de políticas, entre las que se encuentran el perfeccionamiento del entorno legal y regulador, el aumento de la calidad y de la gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal. Asimismo, se incorpora la variable política en el análisis de los sistemas fiscales descentralizados, sugiriendo una serie de reformas políticas claves que van desde la división vertical de poderes entre el nivel central y el subnacional, las reformas electorales, del sistema de partidos y de los poderes judicial y legislativo, así como la sugerencia de promover la participación ciudadana en los procesos de descentralización de gasto público<sup>4</sup>.

A pesar de que México ha recorrido el camino de las reformas de primera y segunda generación, actualmente persiste una gran centralización de los recursos en manos del gobierno federal *vis a vis* una gran dependencia de los Estados y los Municipios con respecto a las transferencias que la Federación les provee. Aunado al alto grado de centralización de bases gravables del gobierno federal, todavía prevalecen grandes desigualdades regionales que no han podido resolverse con las modificaciones introducidas al sistema de relaciones hacendarias intergubernamentales. Exploremos el panorama en los municipios de la frontera norte.

Análisis comparativo del índice de descentralización municipal en entidades fronterizas del norte de México.

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de las políticas de segunda generación y el papel de los organismos financieros internacionales ver a Santiso, Carlos, *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, mayo de 2001.

Para efectos de cuantificar el proceso de descentralización financiera Estado – Municipio, es pertinente realizar una comparación entre el índice de descentralización de ingreso y de descentralización del gasto entre las entidades fronterizas para efecto de poder establecer sobre la base de la evidencia empírica la posición que guardan los Estados de la región fronteriza del norte de México

Se ha sostenido enfáticamente que la descentralización en la frontera norte ha avanzado de manera distinta, destacándose por sus avances en la coordinación Estado – Municipio, los Estados de Baja California, Chihuahua y Nuevo León. Se reconoce que hubo un avance menor en Coahuila, pero que en el caso de Sonora y Tamaulipas el esfuerzo ha sido prácticamente nulo<sup>5</sup>. La anterior aseveración habría que ponerla en cuestionamiento a la luz de la evidencia empírica disponible. Sobre la base de las estadísticas estatales y municipales que publica el INEGI, el panorama de la descentralización ciertamente es diferenciado, pero no parece justo considerar que el Estado de Sonora no ha realizado esfuerzos tendientes a la descentralización de ingresos y de gastos.

Cuadro 1. Índice de Descentralización municipal de ingresos, 1996 – 2004

ESTADO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BC	58.6	60.3	62.3	52	57.4	55.5	55.3	46.7	49	43.3	47.7	42.5	23.6	45.6	31.8	29.5	45
BCS	94.6	92.7	87.5	88.5	90.8	85.4	82.6	85.6	78.5	69.5	73.6	69.5	63.5	62.2	64.9	63.3	67.2
COAHUILA	58.8	52.4	55.3	48.9	45.4	41.9	40.2	40	41.5	46.6	47.6	44.9	38.3	42	38	34.1	35
CHIHUAHUA	65.2	52.3	62.1	23.8	48.2	47.8	45.9	42.9	38.4	35.7	30.4	30.5	31.9	27.4	28.8	30.7	32.6
NL	38.3	32.9	38.9	48.9	42.2	48.5	48.4	40.6	19.8	39.3	37.8	38	39.1	45.5	46	43.7	43.1
SONORA	48.2	49.6	53.6	45.8	52.6	50.2	38.7	42	41.6	43.8	40.5	46.2	46.1	44.4	49.8	48.4	39.6
TAMPS	24.7	32	44.1	39.1	38	44.3	31.5	32.1	32.9	32.9	33.2	41.2	29.7	34.5	32.7	32.2	32.6
Media	55.5	53.2	57.7	49.6	53.5	53.4	49	47.1	43.1	44.4	44.4	44.7	38.9	43.1	41.7	40.3	42.2
D.S.	22.2	20.3	15.8	19.6	17.7	14.8	16.7	17.5	18.1	12	14.5	12.1	13.1	10.8	12.8	12.4	12.1

Fuente: Estimaciones propias en base a INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2001, 2004, 2005 y 2007.

Un primer indicador sintético para evaluar el proceso de descentralización de ingresos, es el coeficiente de ingresos propios municipales respecto a los ingresos propios combinados del

<sup>5</sup> Ver la participación de Alberto Hernández en el Coloquio “Los investigadores ante la reforma municipal”, <http://www.iglom.iteso.mx>, Diciembre de 1997.

Estado y Municipios en cuestión (ver cuadro 65). Dado que una mayor captación de ingresos propios se traduce en una mayor autonomía financiera de los municipios, es obvio que este indicador es más acertado para medir el poder fiscal municipal que hacerlo a través de un índice de desconcentración de gasto. De esta forma, de 1989 a la fase previa a la entrada en vigor de la reforma al Art. 115 constitucional que data en 1999, aumenta su índice de descentralización municipal en forma importante solamente el Estado de Tamaulipas. Los estados que sufren una mayor regresión en esta fase son Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua y Sonora. El Estado de Nuevo León sufre una leve disminución en su índice de descentralización de tan sólo medio punto porcentual, manteniendo prácticamente su nivel inicial.

Otro factor que afecta la evolución del índice de descentralización es la crisis de 2001 a 2003 que afectó seriamente a los estados fronterizos. Los estados que vieron reducir más significativamente sus índices de descentralización municipal fueron Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Y Tamaulipas. Por el contrario, aumentan sus índices de descentralización los estados de Nuevo León, Sonora y Chihuahua. Esta situación diferenciada ante un escenario de crisis económica es producto de una reacción más activa de los estados que aumentaron sus índices de descentralización, tal es el caso de Sonora que emprende una reforma constitucional para actualizar el rezago de los valores catastrales con respecto a los valores de mercado, en el período de 2001 a 2003<sup>6</sup>. Desde una perspectiva de largo plazo, en el período de 1989 al 2005, los únicos estados que registran un avance significativo en el índice de descentralización hacendaria son Tamaulipas y Nuevo León. Sin embargo, falta realizar una segunda evaluación del proceso a través de la descentralización del gasto y del índice de correspondencia fiscal para poder arribar a una conclusión del proceso de descentralización financiera en los estados fronterizos.

La descentralización de gasto estatal a los municipios, la cuantificamos a partir de la construcción de un índice de descentralización de gasto<sup>7</sup>. Una vez eliminada la doble contabilidad que generan las transferencias federales y estatales a municipios, se procedió a

---

<sup>6</sup> Probablemente el Estado de Sonora mantenía un mayor rezago de sus valores catastrales respecto a los valores de mercado que otras entidades federativas de la frontera norte. Además, la nueva figura del ICRESON ( Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora) contaba ya con una mayor experiencia administrativa a la fecha de la publicación de la reforma al Artículo 115 constitucional en diciembre de 1999, en donde se obligaba a que los congresos estatales impulsaran actualizaciones de los valores catastrales municipales.

<sup>7</sup> Este indicador sintético lo calculamos como el cociente del gasto municipal con respecto a los gastos estatales y municipales combinados, una vez descontados los recursos federales y estatales a los municipios del presupuesto de egresos estatal.



realizar el cálculo con las cifras consolidadas. Como se puede apreciar en el cuadro No. 2, los estados retroceden en el proceso de descentralización de gasto en el periodo de 1989 a 1999, a excepción del estado de Nuevo León. Ya entrada en vigor la reforma constitucional a partir del 1 de enero de 2000, se puede apreciar un incremento en el índice de descentralización de gasto de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León y Sonora. No es el caso de Chihuahua que retrocede en forma sistemática a partir de la reforma al art. 115 constitucional y de Tamaulipas que empieza a retroceder en su proceso descentralizador del gasto a partir de 2003.

Cuadro 2. Índice de Descentralización de gasto municipal, 2001 – 2004

ESTADO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BC	19.5	20.4	19.3	16	16.8	15.9	14	12.5	15.3	16.2	15.8	15.5	22	22.1	23.4	22.8	23.7
BCS	46	50.5	44.9	35.7	29.8	25.2	23.5	25.5	23.5	22.7	24.6	21.8	22.2	21.1	22	21.8	24.4
COAHUILA	43.1	38.9	35.3	36.2	21.1	19.7	15	16.4	14.6	16.4	18.7	18.8	18.2	18.2	18.5	18.1	19.1
CHIHUAHUA	44.22	43.18	48.68	32.52	41.1	28.59	28.38	18.2	23.53	25.23	26.1	24.54	21.5	20.7	19.6	19.4	20.1
NL	13.1	13.8	14.2	15.6	14.6	15.2	14.1	14.4	12.3	14.8	16.6	21.7	22.3	24.4	24.1	25.7	23.7
SONORA	23.7	27.2	25.2	20	17.3	19.2	19.8	17.4	17.7	21.2	21.3	19.9	20.8	20.7	19.8	18.4	24.5
TAMPS	22.3	27.7	29.9	31.7	21.5	25	21.7	19.9	17.7	21.3	22.2	20.1	24.3	23.2	25.6	24	19
MEDIA	30.3	31.7	31.1	26.8	23.2	21.2	19.5	17.8	17.8	19.7	20.8	20.3	21.6	21.5	21.9	21.5	22.1
D.S.	13.7	13.1	12.8	9.2	9.3	5.1	5.5	4.2	4.3	3.9	3.9	2.8	1.8	2	2.6	2.9	2.5

Fuente: Estimaciones propias en base a INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2001,2004, 2005 y 2007.

Para poder interrelacionar el índice de descentralización de ingresos con el índice de descentralización de gasto, se calcula un índice de correspondencia fiscal que mide la proporción del gasto público que es financiada con ingresos propios. Este indicador sintético tiene la virtud de que toma en cuenta los dos lados de la "tijera", cubriendo el período de 1989 a 2005. Lo primero que salta a la vista es que los estados que tienen un mayor índice de correspondencia fiscal son Baja California, Baja California Sur y Nuevo León. En tanto

que los que tienen una menor cobertura de financiamiento de sus gastos con ingresos propios son Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y en menor medida Sonora. De cualquier forma, este índice de correspondencia fiscal pone de manifiesto la alta dependencia financiera de los municipios con respecto a las fuentes externas de financiamiento, como es el caso de las participaciones y la deuda.

Cuadro 3. Índice de correspondencia fiscal municipal, 2001 – 2004

ESTADO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BC	11.4	12.3	12	8.3	9.6	8.8	7.8	5.8	7.5	7	7.6	6.6	5.2	10.1	7.4	6.7	10.7
BCS	43.5	46.8	39.3	31.6	27.1	21.5	19.4	21.8	18.5	15.8	18.1	15.1	14.1	13.1	14.3	13.8	16.4
COAHUILA	25.3	20.4	19.5	17.7	9.6	8.3	6	6.6	6.1	7.7	8.9	8.4	7	7.6	7	6.2	6.7
CHIHUAHUA	28.8	22.6	30.2	7.8	19.8	13.7	13	7.8	9	9	7.9	7.5	6.9	5.7	5.6	6	6.6
NL	5	4.5	5.5	7.6	6.2	7.4	6.9	5.8	2.4	5.8	6.3	8.2	8.7	11.1	11.1	11.2	10.2
SONORA	11.4	13.5	13.5	9.2	9.1	9.6	7.7	7.3	7.4	9.3	8.6	9.2	9.6	9.2	9.9	8.9	9.7
TAMPS	5.5	8.9	13.2	12.4	8.2	11.1	6.8	6.4	5.8	7	7.4	8.3	7.2	8	8.4	7.7	6.2
Media	18.7	18.4	19	13.5	12.8	11.5	9.7	8.8	8.1	8.8	9.3	9.1	8.4	9.3	9.1	8.6	9.5
D.S.	14.3	14	11.8	8.7	7.7	4.9	4.9	5.8	5	3.3	4	2.8	2.9	2.5	2.9	2.9	3.6

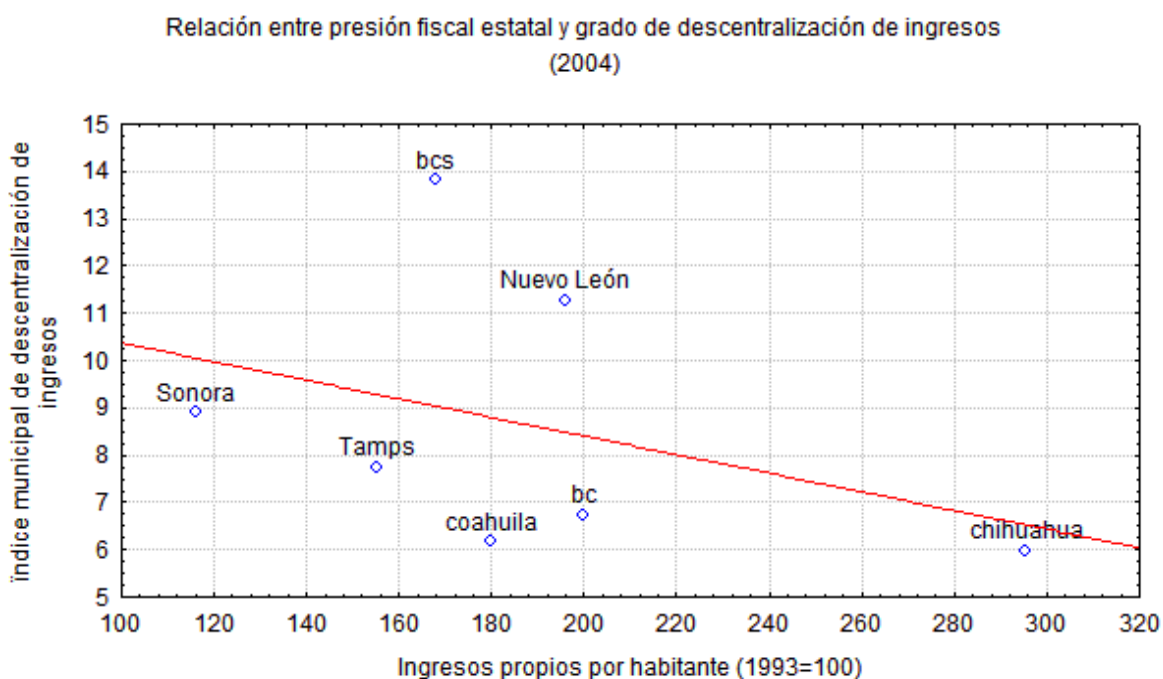
Fuente: Estimaciones propias en base a INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales Y Municipales, 2001, 2004, 2005 y 2007.

La tendencia predominante en el proceso de descentralización financiera ha sido la reducción sistemática de los índices de descentralización de ingresos, de gastos y de correspondencia fiscal, reflejada en una disminución de los índices promedio y de su desviación estándar. Dado que la media y la desviación estándar del índice de descentralización de gasto es menor a la del índice de descentralización de ingresos, las diferencias en los índices de correspondencia fiscal responden más a la variabilidad en el índice de descentralización de ingresos, que finalmente es un mejor indicador de la fortaleza financiera de los municipios.

El índice de descentralización de ingresos, de desconcentración de gasto y el de correspondencia fiscal son indicadores sintéticos que están determinados por una multiplicidad de factores económicos, políticos, sociales e institucionales. Sin embargo, hay determinantes más estructurales y estables en el tiempo, que otros que son de carácter más coyuntural y responden a las variaciones de la coyuntura política. Para efecto de visualizar la relación entre el grado de descentralización de ingresos y el ingreso per cápita real en los

estados fronterizos, realizamos un diagrama de dispersión que muestra una relación inversa entre estas variables, de tal forma que un mayor índice de descentralización se corresponde con un menor nivel de ingresos propios reales por habitante en el ámbito estatal (ver gráfica 1).

Gráfica 1



La mayor presión fiscal por habitante que ejercen los gobiernos estatales fronterizos no parece estar en relación directa con un mayor grado de descentralización. El hecho de que el Estado de Sonora tenga una menor presión fiscal por habitante, no es razón para pensar que sus municipios no tendrán la capacidad suficiente para allegarse una mayor cantidad de ingresos propios para financiar su gasto municipal, como realmente sucede si comparamos su desempeño con relación a otros estados de la frontera norte. Viéndolo desde otra perspectiva, estados como Chihuahua que tienen un alto nivel de presión fiscal por habitante, tienen el más bajo nivel de descentralización de ingresos y de correspondencia fiscal, lo que implica que sus municipios financian una menor parte de su gasto con recursos propios, lo que implica una mayor dependencia financiera de las fuentes externas de financiamiento.

Diferencias en el grado de descentralización en municipios fronterizos.

El rol de los gobiernos locales en la recaudación de ingresos propios varía grandemente entre los principales municipios fronterizos. El grado de descentralización de ingresos es una medida que cuantifica cuanto de los ingresos propios combinados del Estado y el Municipio se queda en manos del gobierno local. De acuerdo a los cifras del cuadro No. 1 hay una tendencia hacia un menor rol fiscal relativo de los municipios fronterizos de 1989 a 1999 a excepción de Nogales, Matamoros, Nuevo Laredo y Támpico. En tanto que a partir de la reforma al Art. 115 constitucional en el año 2000 y hasta 2005 el panorama tiende a ser cada vez más diferenciado ya que empiezan a descollar algunos municipios fronterizos que habían retrocedido en el periodo previo, en tanto que retroceden otros que habían avanzado en el periodo anterior. Avanzan municipios como Tecate, Tijuana, La Paz, Delicias, San Pedro, Monterrey y Matamoros, en tanto que el resto de municipios pierden poder fiscal relativo.

Cuadro No.4. Índice de descentralización de ingresos en municipios de la frontera norte de México. (1989 – 2005).

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ensenada	29.6	30.9	31.6	32	41.7	34.9	29	28.4	28.1	27.9	25.3	24.1	27.9	24.9	25.6	23.3	23.2
Mexicali	69.5	70.2	70.8	62.3	64.6	66.2	51.2	48.5	65.8	61.9	57.6	56.7	46.1	44.7	47.6	44	43.4
Tecate	11.1	19.6	15.4	10.3	15.6	13.9	15.7	16.4	13.5	13.1	10.2	8.6	10.1	10.6	10.3	9.5	8.9
Tijuana	67.6	68.4	65.5	59.1	68.1	61.1	62.6	60.5	60.7	58.8	59.4	53.7	56.8	57.8	59.6	53.8	55.9
La Paz	95.3	93.2	88.5	87.7	90.7	84.7	84	82.7	78.9	70.4	75.8	72	67.8	68	67.9	60.8	61.2
Los Cabos	93.4	89.7	79	0	91.7	83	82	85.6	79.2	73.2	78.5	74.7	68.7	66.6	67.4	64.8	69.8
Acuña	36.6	16.8	19.3	12.3	9.3	8.2	6.8	7.7	10.2	13.5	13.3	12.8	10.8	13.8	12.1	10.1	10.7
Monclova	51.3	32.3	25.5	23.7	19.1	18.4	12.8	14.5	13.4	15.2	13.2	18.3	15.6	16.1	14.1	10.7	10.4
Saltillo	62.1	54.6	51.1	50.2	41.2	44.9	42.7	45.7	36.1	42	47.3	44.7	36.4	43.8	38.3	33.6	36.6
Torreón	72.7	60.9	60.2	53.2	46.6	46.3	41.1	43.3	42.6	50.6	50.8	49.2	40.6	42.3	39.4	34.9	38.4
Chihuahua	66.9	52.7	62.1	22.5	50.1	43.1	45.4	29.4	30.9	33.4	25.7	26.2	25.2	21.3	22	24	23
Delicias	25.3	17	19.6	4	10.5	8.9	7.5	6.4	5.6	7	7.9	5.6	6.3	5.7	5.5	6.5	6
Juaréz	72.1	57.9	70.3	27.5	56.5	46.9	55.6	47.3	45	43	40.2	37.8	38.8	33.4	33.7	33.8	37.5
San Pedro	24.8	17.9	20.8	19.2	17.2	23	20.7	20.3	8.1	18.2	19	18.6	17.4	20.6	22.7	20.1	19.1
Monterrey	45.2	33.9	37.5	45.7	39.5	48.1	44.7	41.6	21.7	42.6	44.9	43.7	43.8	47.7	50	55.2	48.7
San Nicolas	20.2	14.6	19.9	21	15.8	19	20.4	17.1	6.9	18.8	19.6	18.9	20.8	23	22.8	20.3	18
Cajeme	38.9	39.9	38.6	28.2	37.2	37.6	34.1	30.1	29.4	38.4	32.5	35.2	35.2	32.7	37.5	36.2	25.8
Hermosillo	45.8	43.7	47	43	50.6	48.6	44.7	39	46.2	47.1	45.5	49.2	49.6	48.6	51.3	51.6	41.7
Nogales	17.9	16.1	18.8	11.5	16	15.5	12.4	17.7	15.8	23.9	28.4	25.8	22.9	21	23.2	22.1	15.9
Matamoros	26	26	32.2	28.5	32.1	32.4	24.9	23.8	25.3	28	31.9	30.6	29.2	32.5	32.1	32.3	33.6
Nuevo Laredo	30.5	30	47.3	43.1	37.5	44.1	33.2	37.8	42.7	43.1	47.5	0	51.4	46.6	45.5	46.7	40.8
Támpico	23.2	28.9	43.7	40	32.6	42.4	22.7	20.7	25.8	26.8	28.5	50.2	23.8	28.4	26.2	23.8	25.7

Fuente: Estimaciones propias en base a INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales Y Municipales, 2001, 2004, 2005 y 2007.

Los Municipios fronterizos más descentralizados para 2005 son Los Cabos, La Paz, Tijuana, Monterrey, Mexicali y Hermosillo. Una de las características que sobresale de estos

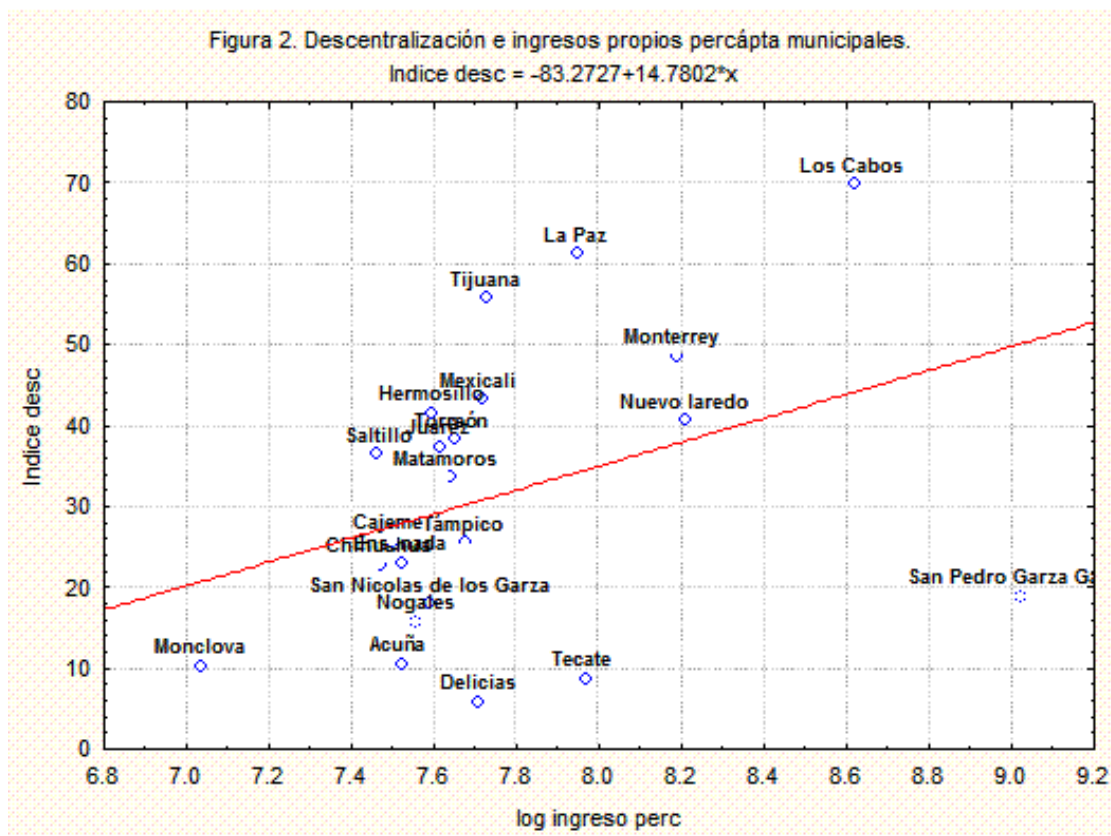
municipios es la presencia de una alta actividad turística (Los Cabos, La Paz y Tijuana) o de una alta actividad comercial y de servicios (Monterrey, Mexicali, Hermosillo y Nuevo Laredo). En tanto que los menos descentralizados son Delicias, Tecate, Acuña, Monclova, San Pedro y Nogales.

Los factores determinantes de la descentralización en municipios fronterizos.

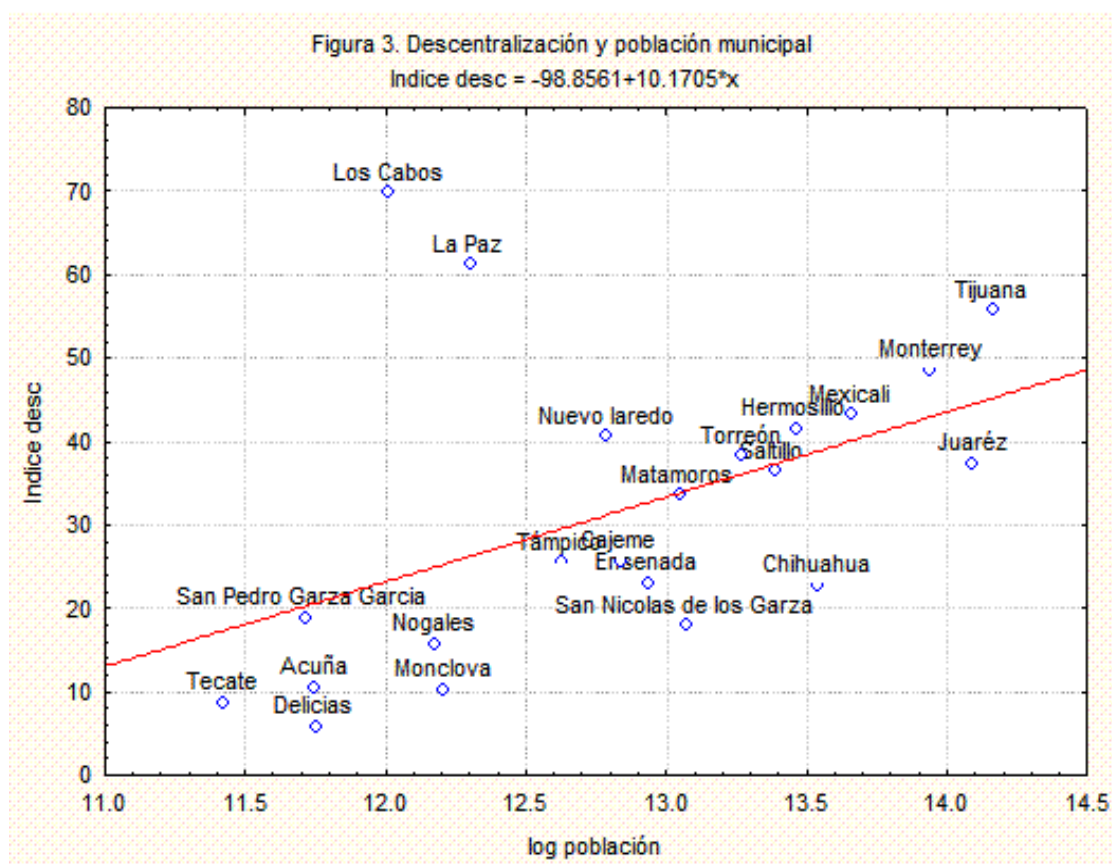
De acuerdo a la teoría del federalismo y la descentralización fiscal el grado de descentralización entre los países y entre las entidades federativas es en parte explicado por los diferentes tamaños de la población, el tamaño del área geográfica y por el nivel del PIB por habitante<sup>8</sup>. El diagrama de dispersión de la figura No.1 muestra la asociación entre el índice de descentralización de ingresos de 23 municipios fronterizos y el nivel de ingresos propios per cápitas locales. Se toma como variable proxy del PIB per cápita municipal el nivel de ingresos propios locales, dada la carencia de mediciones de PIB municipal en la mayor parte de los estados fronterizos. La relación entre estas variables muestra una relación positiva lo que implica que a mayor nivel de ingresos propios por habitante hay un mayor nivel de descentralización o viceversa. Llama la atención que las capitales de los estados fronterizos y los municipios fronterizos con fuerte actividad turística están por encima de la recta de regresión simple, lo que implica que a mayor grado de ingresos propios por habitante se de un mayor grado de descentralización relativa de ingresos. Cabe señalar que los índices de descentralización son una primera aproximación para la comprensión de la distribución del poder fiscal entre el Estado y los municipios, lo que implica que un estudio más integral debe de indagar los factores políticos, institucionales, económicos y culturales que explican el sentido de la cuantificación del grado de descentralización.

---

<sup>8</sup> Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. : Harcoot, Brace, Javanovich. Nueva York, 1972. Rosen, Harvey. *Studies in State and Local Public Finance*, National Bureau of Economic Research, 1986.



Un segundo factor determinante de la descentralización de ingresos es el tamaño de la población municipal. De acuerdo a la figura No. 2 se observa un pendiente positiva de la línea de regresión lo que sugiere que el índice de descentralización de ingresos está positivamente asociado con el tamaño de la población municipal. De nueva cuenta la magnitud del impacto de una mayor población en el índice de descentralización se constata para los municipios fronterizos que son capitales de los estados, la excepción es el municipio de Chihuahua que ha pesar de su mayor tamaño poblacional este no se corresponde con su bajo nivel de descentralización de ingresos propios.



Los resultados de las pruebas empíricas realizadas por Harvey Rossen para los Estados de la Unión Americana muestran que el índice de centralización fiscal estatal está inversamente relacionado con el tamaño de la población y con el ingreso por habitante. Lo que significa que a mayor nivel de población y de ingreso por habitante se observa un menor nivel de centralización fiscal, lo que es consistente con la evidencia empírica encontrada para los municipios de la frontera norte de México.

## Conclusiones.

Las políticas de descentralización han formado parte de la agenda de las reformas de primera y segunda generación del consenso de Washington. En la primera generación de reformas se puso un énfasis en las bondades de la desconcentración de gasto, sin reparar en los aspectos de la calidad, transparencia y participación ciudadana en los programas del gobierno.

En las políticas de segunda generación del consenso de Washington se adopta un marco conceptual neoinstitucionalista que se caracteriza por la búsqueda de una mayor calidad en la provisión de bienes públicos, sobre todo a través de la desconcentración del gasto público en salud y educación. Se apoyan los mecanismos de mercado para inducir elementos de competencia entre los gobiernos locales que reciben transferencias federales; se priorizan las transferencias condicionadas sobre las no condicionadas, así como se promueve un mayor equilibrio fiscal y una limitación a los procesos de endeudamiento, para estar en concordancia con la política fiscal nacional.

Un aspecto medular en las políticas de segunda generación es la incorporación de la dimensión política en el análisis de los procesos de descentralización del gasto. Se proponen en el análisis de los sistemas fiscales descentralizados, una serie de reformas políticas claves que van desde la división vertical de poderes entre el nivel central y el subnacional, las reformas electorales, del sistema de partidos y de los poderes judicial y legislativo, así como la sugerencia de promover la participación ciudadana en los procesos de descentralización de gasto público<sup>9</sup>.

Los primeros avances de investigación sobre la cuantificación del proceso de descentralización financiera en los municipios de los Estados de la frontera norte de México para el periodo de 1989 a 2005, permiten afirmar que el grado de descentralización de ingresos propios a favorecido en términos relativos básicamente a los municipios del Estado de Tamaulipas y de Nuevo León. En tanto que han retrocedido en la captación relativa de

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de las políticas de segunda generación y el papel de los organismos financieros internacionales ver a Santiso, Carlos, *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, mayo de 2001.



ingresos propios los municipios de los estados de Coahuila, Chihuahua, Sonora, Baja California y Baja California Sur.

En cuanto a la evolución del índice de descentralización de gasto de los municipios de las entidades fronterizas, se observa una disminución de 1989 a 1995, para iniciar una recuperación en el promedio de los municipios fronterizos de 1996 a 2005. Ya entrada en vigor la reforma constitucional al Art. 115 constitucional a partir del 1 de enero de 2000, se advierte un incremento en el índice descentralización de gasto de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León y Sonora. Son justamente los estados con un mayor nivel de descentralización de ingresos y gastos los que observan un mayor nivel de correspondencia fiscal, es decir que financian una mayor proporción de su gasto con ingresos propios.

En la medición del índice de descentralización de ingresos propios de 23 de los más importantes municipios de la frontera norte, los más descentralizados para 2005 son Los Cabos, La Paz, Tijuana, Monterrey, Mexicali y Hermosillo. Una de las características que sobresale de estos municipios es la presencia de una alta actividad turística (Los Cabos, La Paz y Tijuana) o de una alta actividad industrial y de servicios productivos (Monterrey, Mexicali, Hermosillo y Nuevo Laredo). En tanto que los menos descentralizados son Delicias, Tecate, Acuña, Monclova, San Pedro y Nogales.

En las pruebas empíricas realizadas sobre los determinantes del índice de descentralización se ha encontrado que el tamaño poblacional y el ingreso propio por habitante son dos variables que guardan una relación directa con el índice de descentralización de ingresos municipales. Los municipios fronterizos de mayor tamaño y con una mayor capacidad fiscal son aquellos que tienen un mayor grado de descentralización.

## Referencias

Bouvier, Jean (2005). *Les Finances Locales*, Dexime Edition, Edit. L.G.D.J., Paris, Francia.

Cordera, Rolando (1998). "Progresas y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico", en memoria del seminario *Alivio a la pobreza*, organizado por el PROGRESA y el CIESAS.

Hernández, Alberto (1997). Coloquio "Los investigadores ante la reforma municipal", <http://www.iglom.iteso.mx>.

Jiménez, Antonio (2003). *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Segunda Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España.

Pichardo, Ignacio, (2004). "La nueva gestión pública (new public management)", en *Modernización administrativa*, El Colegio Mexiquense, A.C., y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Oates, Wallace. *Fiscal Federalism* (1972). Harcoot, Brace, Javanovich. Nueva York.

Rosen, Harvey (1988). *Fiscal federalism: Quantitative Studies*. National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press, Chicago.

Santiso, Carlos (2001). *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.