

GOBIERNO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

EVALUACIONES Y PROPUESTAS PARA MÉXICO Y MICHOACÁN

Odette Virginia Delfín Ortega
Plinio Hernández Barriga
COORDINADORES



Este libro fue evaluado por pares académicos en los meses de septiembre y octubre del 2019, a solicitud del Consejo Editorial del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, entidad que resguarda los dictámenes correspondientes.

Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo
Evaluaciones y propuestas para México y Michoacán
Primera edición: diciembre de 2019

Esta edición fue impresa con el patrocinio del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, 2019

Coordinadores

Odette Virginia Delfín Ortega
Plinio Hernández Barriga

Cuidado de la edición

Odette Virginia Delfín Ortega
Plinio Hernández Barriga

D.R. © Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

ISBN UMSNH: 978-607-542-128-5
ISBN Editorial Morevalladolid: 978-607-424-670-4

Diseño de portada e interiores

Editorial Morevalladolid

Impresión

Editorial Morevalladolid

Reservados todos los derechos. El contenido de este libro no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse por medio alguno sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

SEGUNDA SECCIÓN

Políticas públicas comparadas

- Estrategias de apertura y política comercial México-Corea del Sur en el siglo XXI
Ángel Licona Michel 135
- Los arrecifes artificiales en Japón y Estados Unidos de América, una estrategia para el desarrollo pesquero y económico.
José Antonio Santamaría Reyes 159

TERCERA SECCIÓN

Gobierno y administración públicas

- Políticas públicas para la seguridad de Michoacán y gobiernos locales alternativos
Casimiro Leco Tomás
Jerjes Izcoatl Aguirre Ochoa 177
- La protesta social y sus efectos económicos en el comercio al por menor de la ciudad de Morelia, Michoacán
América Ivonne Zamora Torres
Claudia Isabel Torres Cruz 191
- La profesionalización de los responsables de la gestión hacendaria en los gobiernos municipales. Estudio comparativo: México y Michoacán, 2000-2009
Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo
Rodrigo Gómez Monge 213
- Gasto corriente en los gobiernos de las áreas urbanas de Michoacán, 2000-2012. Análisis del efecto valor de origen
Hugo Amador Herrera Torres
René Colín Martínez
Daniela Arias Torres 233

Gasto corriente en los gobiernos de las áreas urbanas de Michoacán, 2000-2012. Análisis del efecto valor de origen

Hugo Amador Herrera Torres¹

René Colín Martínez²

Daniela Arias Torres³

Introducción

En México, con la realización de las tres Convenciones Fiscales (1925, 1933, 1947) y con la entrada en marcha en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva; no obstante, siguieron persistiendo disparidades e inequidad en cuanto a las posibilidades de recaudación de ingresos tributarios entre las distintas jurisdicciones subnacionales (estados y municipios). En respuesta a este problema, los gobiernos estatales y municipales cedieron la mayor parte de sus potestades tributarias al gobierno federal a cambio de recibir recursos de éste a través de transferencias. La mayor parte de las potestades tributarias quedaron entonces concentradas en el gobierno federal.

El mecanismo de transferencias, sin embargo, inhabilitó –en gran medida– los incentivos para realizar acciones que aumentaran la recaudación propia en las entidades federativas y municipios, pues sólo

¹ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de La Habana, Cuba; adscripción: Facultad de Economía (FE), Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH); hugoht@fevaq.net

² Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela, España; adscripción: FE, UMSNH, rcolin@fevaq.net

³ Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional, México; adscripción: Dirección de Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación de Michoacán; econ_daniela_09@yahoo.com.mx

incluía criterios distributivos, compensatorios y resarcitorios. A los gobiernos estatales y municipales les convenía –hasta cierto punto– mantenerse en la pasividad para que continuaran fluyendo los recursos a sus demarcaciones, ya que mejorar sus indicadores provocaría la disminución de las transferencias. El mecanismo de transferencias propició una fuerte dependencia de los gobiernos estatales y municipales de los recursos provenientes del gobierno federal. El mecanismo se modificó ligeramente con la reforma fiscal de 2007, al incluir –en los recursos adicionales– el efecto sobre el Producto Interno Bruto y el esfuerzo recaudatorio, se pretendía estimular acciones encaminadas a incrementar los ingresos propios.

Actualmente, sin la llegada de los recursos federales, las municipalidades que gobiernan áreas urbanas en el estado de Michoacán quedarían paralizadas.⁴ Se trata de 17 municipios urbanos y 3 muy urbanos (Herrera, 2011) que, en conjunto, conglomeran aproximadamente al 60% de la población de la entidad. En efecto, los ingresos totales de los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán han crecido, pero como consecuencia de las disposiciones legales que trajeron consigo las reformas al artículo 115 constitucional, que descentralizaron política y administrativamente más recursos. No sólo aumentaron los ingresos propios, sino también las transferencias federales. Los ingresos propios, sin embargo, no crecieron en la misma dinámica que las transferencias. El incremento de los ingresos totales es explicado básicamente por los mayores recursos que el gobierno federal está transfiriendo.

Los gobiernos de estos municipios tienen ingresos propios bajos con respecto a sus ingresos totales. Casi la totalidad de los ingresos –y en algunos casos la totalidad–, son usados para cubrir el gasto corriente. No tienen la capacidad para solventar su operación ordinaria con ingresos propios. Las inversiones en obras públicas tienen un valor bajo con respecto a los ingresos totales. Esto es preocupante.

La teoría de la equivalencia de Bradford y Oates (1971, citados por Trujillo, 2008) plantea que, ante aumentos del presupuesto de los gobiernos subnacionales, ya sean originados por incrementos en las transferencias o por incrementos –de la misma magnitud– en los ingresos propios, la

⁴ Se usan, en este capítulo, como sinónimos los términos de gobierno municipal, gobierno local y municipalidades.

respuesta en el gasto de los gobiernos subnacionales debe ser equivalente en ambos casos. Pero no precisamente se ha mantenido un efecto equivalente en las decisiones de gasto, se han generado efectos no esperados. Uno de ellos es el efecto *flypaper* o efecto matamoscas o efecto papel cazamoscas. Este efecto señala que incrementos en las transferencias generan una expansión del gasto de los gobiernos subnacionales mayor que si se hubiese experimentado un aumento equivalente (en la misma magnitud del incremento en las transferencias) del ingreso propio en la demarcación subnacional (Courant, Gramlich y Rubinfeld, 1979; Hines y Thaler, 1995; Kalb, 2010; Sour, 2013; Acosta y Loza, 2001; Trujillo, 2008). Varios aspectos pueden explicar la presencia del efecto matamoscas (Stiglitz, 1988; Trujillo, 2008):

1. Ilusión fiscal del votante mediano. En fenómenos de ilusión fiscal, las demandas de bienes/servicios públicos de los ciudadanos, las cuales representan –hasta cierto punto– las preferencias del votante mediano, pueden conllevar a que los gobiernos subnacionales tomen decisiones socialmente ineficientes. Con el incremento de las transferencias tanto condicionadas como no condicionadas, el votante mediano puede percibir una curva de costo de provisión de los bienes públicos inferior al real, lo que provoca un gasto gubernamental mayor al que se hubiese generado en caso de haber experimentado un aumento en sus ingresos personales. La percepción de la curva de costos de provisión inferior no se presenta –por tanto– con aumentos de los ingresos de los votantes medianos, donde tienen que destinar parte de estos aumentos para financiar la provisión de bienes/servicios públicos. Las manifestaciones del efecto matamoscas pueden tener su origen en el diseño de un sistema tributario en el que los impuestos no son fijados localmente.
2. Maximización de la utilidad de funcionarios gubernamentales a través de la maximización del presupuesto. Con incrementos de transferencias, los funcionarios disponen de un presupuesto ampliado, esto les permite aumentar la provisión de bienes/servicios públicos sin alterar los ingresos de la ciudadanía por pago de impuestos. Sin las transferencias, los funcionarios tendrían que subir el número y/o monto de los impuestos para aumentar el suministro de bienes/servicios públicos, afectando el ingreso de la ciudadanía. Estos agentes ganan entonces estabilidad y

posicionamiento político con el incremento de transferencias (maximizan su utilidad). No obstante, las decisiones que tomen pueden provocar que la provisión de niveles de bienes/servicios públicos sean mayores al socialmente óptimo (gasto ineficiente).

3. Si los gobiernos reciben recursos adicionales, los ciudadanos no se enteran inmediatamente y/o no tienen los medios necesarios para obligar al gobierno a que les regrese parte de sus impuestos.

Varios elementos hacen que el análisis del efecto matamoscas sea específico, pues no se presenta de manera homogénea en todos los casos, véanse elementos como *a)* rubros del presupuesto, *b)* el tipo de transferencias (condicionadas o no condicionadas), *c)* grado de responsabilidad de los funcionarios, *d)* nivel de información y participación de la ciudadanía, *e)* tipo de estructura y grado de eficiencia de los sistemas tributarios federales y subnacionales, entre otros.

El efecto valor de origen se desprende de los análisis específicos del efecto matamoscas, considera dos tesis (López, 2004):

1. Los gobiernos subnacionales con ingresos propios bajos, ante aumentos de transferencias federales no condicionadas, trasladan estos aumentos principalmente hacia gasto corriente.
2. Los gobiernos subnacionales realizan gastos ineficientes en materia corriente cuando los recursos empleados provienen de transferencias federales no condicionadas.

El objetivo del presente trabajo consiste en determinar si el gasto corriente se hace más elástico en los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán cuando es cubierto con ingresos propios o con transferencias federales (en particular con las participaciones federales).

Materiales y métodos

Michoacán tiene tres municipios muy urbanos: Morelia, Uruapan y Zamora. Este tipo de municipios alberga a más de 150,000 habitantes, ubicados en localidades mayores de 100,000 residentes. Su densidad de población refleja cifras altas, indicando una ocupación intensiva del territorio municipal. La mayoría de las viviendas particulares goza de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. Ofertan todos los servicios

educativos, desde nivel básico hasta posgrado, incluso, sus instalaciones educativas tienen capacidad de cobertura regional y estatal. En estos municipios se encuentran los índices más altos de desarrollo humano en la entidad. Reciben migrantes –por lo general– del medio rural (Herrera, 2011).

Los municipios urbanos de Michoacán son Apatzingán, Hidalgo, Jacona, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Maravatío, Múgica, Pátzcuaro, Paracho, Puruándiro, Sahuayo, Zacapu, Zitácuaro, Jiquilpan, Los Reyes, Tacámbaro y Yurécuaro. Este tipo de municipios tiene una población que ondea entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. Su densidad es alta, superando el promedio estatal. La mayoría de las viviendas particulares recibe servicios de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. La cobertura educativa de los niveles básico, medio superior y superior es satisfactoria, rebasan la media estatal. La esperanza de vida también es alta, mayor que en los municipios rurales y semi-urbanos. El grueso de la Población Económicamente Activa labora en ramas del sector terciario (comercio), otra parte menor en la pequeña/mediana industria, y el resto –parte todavía más reducida– en actividades agropecuarias (Herrera, 2011).

Los ingresos de los municipios urbanos y muy urbanos del estado provienen de 1) ingresos propios, 2) participaciones federales, 3) aportaciones federales y estatales, y 4) otras fuentes. Las participaciones federales se caracterizan por ser de libre aplicación, los gobiernos de estos municipios las pueden usar para los fines que consideren convenientes, de acuerdo con la normatividad establecida y el plan de desarrollo correspondiente. Las aportaciones federales, por su parte, son recursos que ya tienen un fin predeterminado (recursos condicionados).

El ejercicio del gasto para los municipios urbanos y muy urbanos puede ser por concepto corriente (costos administrativos recurrentes, son gastos que no producen resultados más allá de lo inmediato), de inversión (cuando se utiliza para adquirir, mantener y/o mejorar bienes inmuebles o infraestructura física, pretenden incidir positivamente a largo plazo),⁵ servicios, transferencias y ayudas, y de deuda (pagar los compromisos financieros).

⁵ La inversión del gobierno municipal reúne varias características: no son bienes destinados al consumo, tienen una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestal, son susceptibles de inclusión en inventario, y son erogaciones previsiblemente no reiterativas.

El gasto corriente se compone de servicios personales (nómina), materiales y suministros (toda clase de materiales necesarios para la operación ordinaria), y servicios generales (toda clase de servicios requeridos para realizar las actividades ordinarias). En este trabajo no se incluyen los gastos por servicios, transferencias y ayudas debido a que no forman parte de los gastos de operación de los municipios, ni tienen efectos sobre el aparato administrativo de los mismos.

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

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

También sería gasto corriente atendiendo participaciones federales (p) (punto fijo). La fórmula queda como:

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

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

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

Si el resultado está por arriba de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es cubierto con participaciones federales. Los aumentos en gasto corriente son considerados movimientos negativos, los cuales –hasta cierto punto– representan ineficiencia (aumento de costos). Si el resultado está por debajo de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es pagado vía ingresos propios. Las disminuciones o, cuando menos, la estabilidad,

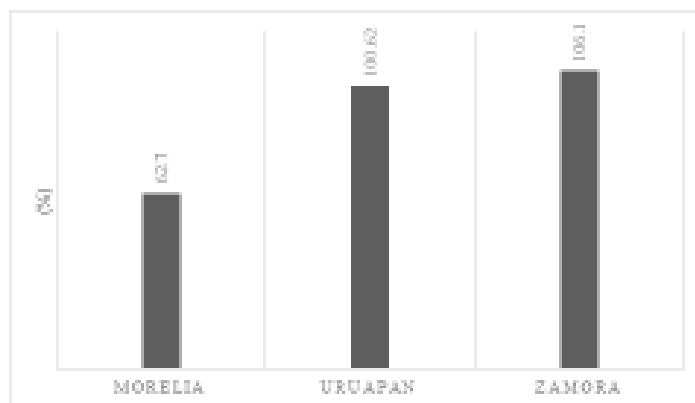
en gasto corriente, se interpretan –por lo general– como movimientos positivos, que –hasta cierto punto– reflejan eficiencia (disminución de costos).⁶

Resultados

Comportamiento de los egresos de los municipios muy urbanos de Michoacán, 2000-2012⁷

Los ingresos propios con respecto a los ingresos totales para el municipio de Morelia abarcaron el 30.53% (promedio anual del periodo 2000-2012); las participaciones federales, por su parte, correspondieron al 21.87% de los ingresos totales (también promedio anual). Los ingresos de libre aplicación (ILA) que tuvo Morelia fueron entonces del 52.40% (ingresos propios más participaciones federales). El 62.70% de estos ingresos se emplearon para pagar el gasto corriente (véase gráfica 1). El resto de los ILA probablemente se orientó para subsidios y ayudas sociales.

Gráfica 1. Porcentaje de ingresos de libre aplicación (ILA) destinados a cubrir gasto corriente. Municipios muy urbanos, Michoacán, 2000-2012



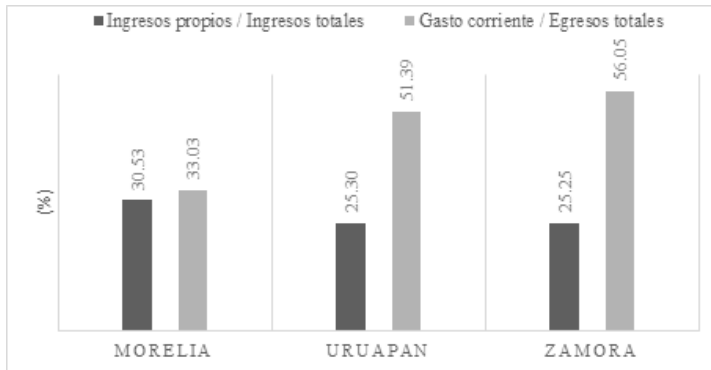
Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a).

⁶ En el cálculo del VO gc se usaron datos promedios. Con el objetivo de no sesgar los resultados, no se consideró el dato más bajo y más alto de cada municipio al obtener los promedios. En los municipios había un año –por lo regular– que tenía cifras extraordinarias.

⁷ Los datos para el diagnóstico de los egresos se obtuvieron del sistema de información en materia de finanzas públicas municipales del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (s/a). Los rubros de ingresos y egresos se presentan con pesos corrientes.

El gasto corriente –atendiendo a los egresos totales en Morelia– fue de 33.03%, valor que supera ligeramente al porcentaje de los ingresos propios en relación con los ingresos totales (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Comparación entre las proporciones ingresos propios/ingresos totales y gasto corriente/egresos totales. Municipios muy urbanos, Michoacán, 2000-2012



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

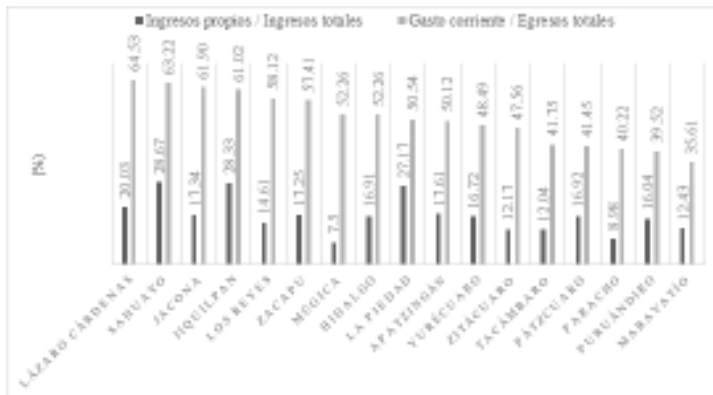
En Uruapan, los ingresos propios –con base en los ingresos totales– fueron del 25.30%, las participaciones federales comprendieron el 25.97%. Los ILA, por consiguiente, correspondieron al 51.28%. De estos ingresos, el 100% se utilizó para cubrir el gasto corriente, incluso, no alcanzó para solventarlo (véase gráfica 1). El gasto corriente con base en los egresos totales fue de 51.39%, resultado que supera en más del 100% la posición de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales (véase gráfica 2).

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

Comportamiento de los egresos de los municipios urbanos de Michoacán, 2000-2012

El 65% de los municipios urbanos tuvo ingresos propios –tomando como soporte los ingresos totales– entre 10 y 20% (Lázaro Cárdenas, Jacona, Los Reyes, Hidalgo, Apatzingán, Yurécuaro, Zitácuaro, Tacámbaro, Puruándiro, Maravatío). En este rango se encuentra la media estatal. El valor de Paracho fue de 8.98% y de Múgica 7.50%, estos datos son los más bajos en materia de recaudación. La Piedad, Jiquilpan y Sahuayo tuvieron ingresos propios entre 27 y 29% (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Comparación entre las proporciones ingresos propios/ingresos totales y gasto corriente/egresos totales. Municipios urbanos, Michoacán, 2000-2012

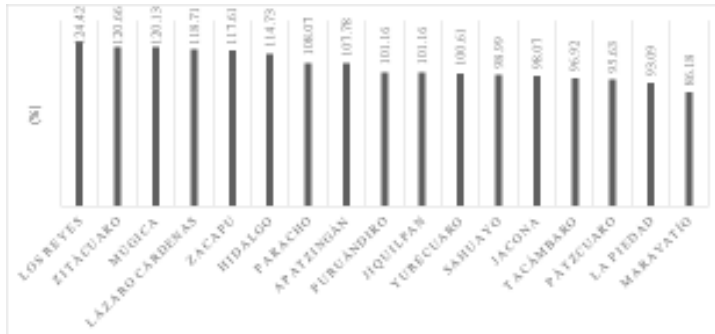


Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a).

El 59% de los municipios urbanos recibió participaciones federales que abarcaron entre el 30 y 37% de los ingresos totales. El municipio de Jacona –con respecto a sus ingresos totales– obtuvo 46.07% de participaciones. Con menos de 30% están Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro y Puruándiro. El 53% del total de los municipios considerados como urbanos tuvo –por tanto– entre 40 y 50% de ILA, el 12% entre 50 y 60%, el 18% con valor aproximado de 39%. Los municipios de Sahuayo, Jacona y Jiquilpan tienen ILA de entre 60 y 65%.

El 65% de los municipios usó en su totalidad los ILA para cubrir el gasto corriente, viéndose obligado a obtener recursos de otros rubros para liquidarlo o no lo pudieron cubrir (Los Reyes, Zitácuaro, Múgica, Lázaro Cárdenas, Zacapu, Hidalgo, Paracho, Apatzingán, Puruándiro, Yurécuaro). Los municipios de La Piedad, Pátzcuaro, Sahuayo, Tacámbaro y Jacona emplearon por arriba del 90% (y menos del 100%) de sus ILA para salvar el gasto corriente. Maravatío usó el 86% (véase gráfica 4). Los municipios que no emplearon todos sus ILA los orientaron probablemente para subsidios y ayudas sociales.

Gráfica 4. Porcentaje de ingresos de libre aplicación (ILA) destinados a cubrir gasto corriente. Municipios urbanos, Michoacán, 2000-2012



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

La relación gasto corriente – egresos totales presentó porcentajes que superan considerablemente la relación ingresos propios contra ingresos totales en todos los casos (véase gráfica 3).

Los resultados anteriores marcan algunos patrones en el comportamiento de los egresos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán:

1. La relación del gasto corriente con respecto a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales. La tendencia acentúa esta situación. Esto revela la pereza gubernamental en recaudación. Las municipalidades analizadas no realizan esfuerzos suficientes para elevar de manera significativa

sus ingresos propios. Tal parece que es más fácil gastar lo que no ha costado trabajo (gasto ineficiente).

2. Prácticamente la totalidad de los ILA son destinados para cubrir gasto corriente.
3. Con los ILA difícilmente se atiende inversión pública.
4. Dependencia considerable de los gobiernos locales de las participaciones federales y aportaciones federales-estatales.

En el caso de Morelia, sus resultados son mejores al promedio debido –al menos– por seis razones: 1) ha llevado a cabo acciones recurrentes para actualizar los valores catastrales, 2) ha formalizado incentivos para pagar el impuesto por propiedades inmobiliarias. Estas dos acciones han aumentado la recaudación vía predial. 3) en el municipio se desarrollan dinámicas económicas en diversas ramas con efectos altos, 4) el proceso de urbanización ha sido acelerado. Estas dos situaciones han permitido que se recaude más por otras vías, entre ellas, por derechos y aprovechamientos. 5) ha implementado nuevos procesos de operación administrativa, y 6) ha disminuido su planta laboral.

Efecto valor de origen en los municipios muy urbanos de Michoacán

Los gobiernos de los municipios muy urbanos de Michoacán operaron de manera ineficiente durante el periodo de análisis. El valor de origen medio es de 2.38, significando que su gasto corriente crece 1.38 veces más cuando fue financiado con participaciones federales y estatales, que cuando fue liquidado con ingresos propios.

En Morelia, para el periodo 2000-2012, el gasto corriente presentó mayores variaciones cuando se pagó con participaciones federales, que cuando se solventó con ingresos propios. Su valor de origen (VO) fue de 1.6441. Este resultado señala –hasta cierto punto– que el gobierno local operó con ineficiencia (aumentaron costos).

El resultado del VO de Uruapan está más acentuado que el VO de Morelia. Las variaciones en gasto corriente se notaron más cuando éste se atendió con participaciones federales, el VO fue de 2.4734. Zamora tuvo también más movimientos en gasto corriente cuando se emplearon participaciones federales (VO = 2.3114).

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

Efecto valor de origen en los municipios urbanos de Michoacán

Los gobiernos de los municipios urbanos de Michoacán operaron de manera ineficiente durante el periodo de análisis. El valor de origen medio es de 2.03, significando que su gasto corriente crece 1.03 veces más cuando fue financiado con participaciones federales y estatales, que cuando fue liquidado con ingresos propios. El efecto Valor de Origen es mayor en los municipios muy urbanos que en los municipios urbanos.

En Jacona, Puruándiro, Sahuayo, La Piedad, Zitácuaro, y Los Reyes, para el periodo 2000-2012, el gasto corriente varió más cuando se liquidó con participaciones federales, sus VO giraron entre 1.2296 y 1.8404. Esta misma situación, pero más atenuada, aparece en los municipios de Lázaro Cárdenas (VO = 2.0039), Tacámbaro (VO = 2.1934), Hidalgo (VO = 2.2621) y Yurécuero (VO = 2.6061). De igual manera, pero todavía con más grado de atenuación que los casos pasados, se hallan Paracho, Apatzingán, Maravatío, Múgica y Pátzcuaro, cuyos VO son 3.2432, 3.3679, 3.4095, 3.6798 y 3.99470, respectivamente. Los municipios de Zacapu (VO = 4.1760) y Jiquilpan (VO = 6.1449) =) tienen valores muy altos, su gasto corriente fue exageradamente sensible cuando se usaron participaciones federales para liquidarlo.

En la totalidad de los municipios urbanos de Michoacán hubo más sensibilidad en el gasto corriente cuando éste se pagó con participaciones federales, este nivel de variaciones refleja –hasta cierto punto– ineficiencia en la operación del gobierno local porque se incrementaron los costos. Los tres municipios muy urbanos de Michoacán tampoco escaparon de estos resultados.

Discusión

El gasto corriente entonces reacciona de manera ascendente cuando es cubierto con transferencias federales. Una explicación de esta situación –en forma hipotética– puede girar en que los gobiernos tienen cierto

conocimiento de los recursos que recibirán del Ramo 28 al inicio del ejercicio fiscal, este conocimiento les permite –en cualquier momento– hacer negociaciones con el personal de base y cumplir compromisos relacionados con la incorporación de personal a la plantilla de confianza. Se han presentado, incluso, casos en los que, por acuerdo del Ayuntamiento, los miembros de éste se suben el salario. Estos hechos tienen repercusiones directas en el rubro de servicios personales (nómina). Los compromisos y las negociaciones no indican necesariamente mejores plantillas laborales en el aparato municipal. El monto de la recaudación local, por su parte, depende del desempeño de la municipalidad durante el ejercicio fiscal, la cuantía –por consiguiente– resulta incierta, aunque se hayan elaborado proyecciones. La evidencia empírica además muestra que el nivel de recaudación local es bajo. Los compromisos que se pretendan cubrir con ingresos propios –por ende– serán limitadas.

La conducta maximizadora de los beneficios propios de los trabajadores de base, del personal de confianza, y de los mismos integrantes del Ayuntamiento, hace que perciban –en el mejor de los casos– una curva de costos operativos/administrativos del gobierno por debajo de lo real; en otros casos, no prestan atención a la curva de costos. Se presenta una especie de ilusión presupuestal. Esta misma conducta también provoca que se ignoren los gastos de capital que debe hacer la municipalidad.⁸ La ilusión presupuestal en los actores internos de la municipalidad se puede matizar en tres escenarios:

1. En las negociaciones entre personal de base y Presidente Municipal, los primeros muestran ilusión presupuestal, pudiendo conducir al segundo –con presiones– a tomar decisiones administrativamente ineficientes.
2. En el cumplimiento –por parte del Presidente Municipal– de los compromisos sobre contratación de personal de confianza para finiquitar pagos electorales o de otro tipo, cae en ilusión presupuestal, también el personal de confianza entra en esta ilusión.
3. La mayoría de los Presidentes Municipales cuando analizan su salario se introducen en el fenómeno de la ilusión presupuestal.

⁸ La conducta maximizadora de los individuos se interpreta –en este trabajo– tal como la presenta la Elección Pública, que equivale a la concepción manejada en la teoría económica neoclásica.

Son mínimos los casos de Presidentes Municipales que han disminuido su salario.⁹

Las líneas de acción para mejorar el desempeño financiero de los gobiernos municipales no se enmarcan en cómo hacer para que conozcan de forma exacta al inicio del ejercicio fiscal la cantidad que tendrán de ingresos propios. El problema está en que las municipalidades no están usando correctamente las participaciones federales y estatales y en la escasa recaudación de ingresos propios. Las transferencias no tienen como función prioritaria liquidar la nómina de plantillas laborales, sino dotar de recursos a las municipalidades para suministrar bienes/servicios públicos con calidad y de forma oportuna, así como de ampliar la infraestructura.

La primera línea de acción se halla en la materia de ingresos propios: ¿Cómo aumentarlos? Los ingresos propios no sólo se incrementan con nuevos impuestos locales, también se pueden subir mejorando la eficiencia en la recaudación (corto plazo) e incrementando las potestades tributarias (largo plazo). Una segunda línea se encuentra en saldar el gasto corriente con ingresos propios. Los resultados empíricos muestran que hay menores variaciones en el gasto corriente cuando se cubre con recursos procedentes de la recaudación local. Lo novedoso estaría en reglamentar el porcentaje que debe cubrirse de gasto corriente con ingresos propios, se plantean porcentajes no inferiores al 80% (López, 2004). Esta posible reglamentación no se contrapone con la normatividad estatal y federal.

La tercera línea se vincula con el establecimiento de contrapesos a la conducta maximizadora de beneficios propios de los diversos actores que trabajan en la municipalidad. Los mecanismos de rendición de cuentas pudieran ser esos contrapesos. Esta propuesta eleva la importancia del modelo Principal/Agente (desarrollado en el neoinstitucionalismo). La relación entre el Principal (ciudadanía) y el Agente (gobierno) lleva implícito el derecho del Principal de demandarle al Agente explicaciones sobre el uso de los recursos que le delegó para cumplir objetivos. El Principal puede exigir que su Agente dé respuesta de manera acertada y confiable en tiempo y espacios adecuados; puede manifestar su satisfacción

⁹ El 29 de agosto de 2016, por acuerdo del Ayuntamiento, el Presidente Municipal de Zacapu redujo su salario y eliminó los bonos económicos extraordinarios que tenía, sus ingresos pasaron de \$120,000.00 a \$48,500.00 (cifras aproximadas). Estos casos son atípicos.

y tomar acciones sancionando positiva o negativamente a su Agente; y tiene capacidad –junto con el Agente– para articular las demandas, necesidades y observaciones generadas en la rendición de cuentas (Arisi y González, 2007).

La conducta maximizadora de beneficios propios al interior de los gobiernos, de forma hipotética, no sería tan perjudicial si los actores involucrados buscaran obtener beneficios propios como resultados de gestiones efectivas: ganar posicionamiento político usando el presupuesto 1) en la atención de las demandas ciudadanas sin caer en niveles muy alejados (mayores o menores) del socialmente óptimo, y 2) en la conformación de plantillas laborales capaces de atender la problemática del municipio.

La implementación de las tres líneas de acción requiere de procesos políticos sólidos en el Ayuntamiento. La manera de ejercer el gasto municipal depende de la posición y actuación de los actores centrales del gobierno local. Se trata de aquellos actores con facultades de decisión directa en el funcionamiento de la municipalidad y de actores colocados en esferas con influencia directa en las decisiones: Presidente Municipal y Regidores.¹⁰

El ejercicio del gasto depende inicialmente de la capacidad del Presidente Municipal para lograr que el Ayuntamiento (el conjunto de Regidores en específico) apruebe el Presupuesto de Egresos haciendo énfasis en la implementación del plan de desarrollo. Cuando el Presidente Municipal logra formar coaliciones fuertes y estables con los Regidores se generan sinergias en la aprobación y ejecución del gasto, incluso, las probables adaptaciones al presupuesto implicarían costos bajos. Las coaliciones fuertes y estables vienen cuando el Presidente Municipal presenta y ordena las prioridades en gasto atendiendo al plan de desarrollo, hace uso de recursos democráticos, recurre a sus facultades como miembro del Ayuntamiento, y consensua adecuadamente con los Regidores de oposición y con los Regidores de las distintas corrientes de su partido. Las coaliciones fuertes y estables también requieren Regidores con posiciones

¹⁰ Análisis sobre procesos políticos pueden hallarse en Stein y Tommasi (2006a) y Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, y Payne (2006b). En ambos trabajos se identifican los principales actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas en el ámbito federal: Presidente, legislaturas y partidos políticos. Su aportación constituye la base para la conformación del núcleo básico de actores que intervienen en el gobierno local en materia de presupuestación municipal.

críticas (contrapesos) y disciplina política. Las posibilidades del funcionamiento de estas coaliciones dependen además de mecanismos de compromiso que aseguren el cumplimiento de lo pactado. La aprobación y el ejercicio del presupuesto queda envuelto en el proceso político del Ayuntamiento.

Conclusiones

El gasto corriente de los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán crece 138% más cuando se cubre con las participaciones federales y estatales. Partiendo del concepto valor de origen, y usando el método de elasticidades, se ha encontrado entonces que, en los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán, el gasto corriente es menos sensible cuando es financiado con ingresos propios y más sensible cuando es liquidado con participaciones federales. Los bajos movimientos en el gasto corriente son interpretados -la mayoría de las veces- como estabilidad parcial en el costo de operación. En caso de que la municipalidad genere mejores resultados -con ese costo- se entraría a la esfera de la eficiencia.

La relación del gasto corriente con respecto a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales. El gasto corriente tiene dinámicas mucho más aceleradas de crecimiento que los ingresos propios. El gasto corriente tiende a crecer en medidas similares a los aumentos de las participaciones federales. La tendencia acentúa esta situación. Prácticamente la totalidad de los ingresos de libre aplicación son destinados para cubrir el gasto corriente en la mayoría de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán.

La manera más adecuada para aumentar la eficiencia del gasto es financiándolo en mayor medida con ingresos propios. Es necesario -por tanto- aumentar la autonomía financiera de los gobiernos locales, el tránsito hacia allá debe hacerse en forma gradual y atendiendo diversos frentes: 1) mejorar la eficiencia en la recaudación local, aprovechando mejor las potestades tributarias actuales; 2) las transferencias federales deben distribuirse siguiendo criterios de eficiencia, 3) mejorar el ejercicio de la rendición de cuentas, facultando a los diversos actores municipales e institucionalizando la manera de presentar la información, en especial la relacionada con finanzas; 4) reglamentar el porcentaje de gasto corriente

que debe cubrirse con ingresos propios; y 5) que el desarrollo del proceso político -por donde pase la aprobación y manejo del gasto- implique colaboración articulada del núcleo central de actores del municipio y capacidad para relacionar conocimiento científico-técnico con demandas sociales.

Referencias

- Acosta, P. y Loza, A. (2001). Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto *flypaper*. *Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata y Universidad Austral.
- Arisi, D. y González, S. (2007). *Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia*, Bogotá: Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Courant, P., Gramlich, H. y Rubinfeld, D. (1979). The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: or Why Money Sticks Where It Hits. En P. Mieszkowski, y W. Oakland (Eds.), *Fiscal Federalism and Grants-In-Aid* (pp. 5-21). Washington: Urban Institute.
- Herrera, H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Hines, J. y Thaler, R. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, IX(4), pp. 217-226.
- INAFED (s/a), *Sistema de información en finanzas públicas municipales*. Recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales
- Kalb, A. (2010). The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities. *Economic Analysis and Policy*, XL(1), pp. 23-48.
- López, M. (2004). *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo No. 147, México: CIDE, A.C.
- Sour, L. (2013). The flypaper effect in mexican local governments. *Estudios Económicos*, XXVIII(1), pp. 165-186.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006a). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, XIII(2), pp. 393-416.

- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, L. y Payne, M. (2006b). *La Política de las Políticas Públicas*, Washington: BID/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University/Planeta.
- Stiglitz, J. (1988). *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch.
- Trujillo, Lucía, "Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVII, No. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008, pp. 451-486.