



ESTUDIO DE LA FÓRMULA PARA LA ASIGNACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, MÉXICO

Eustacio Díaz Rodríguez.¹

Resumen: En este trabajo se analiza el mecanismo para la distribución de los recursos de las transferencias condicionadas del FORTAMUN, que el Estado de Quintana Roo asigna a sus municipios. Se realiza el análisis desde las bases teóricas y el marco legal para posteriormente analizar los componentes. Se observa que la fórmula vigente para tal asignación no cumple con la condicionalidad establecida y con algunos principios universales señalados por la teoría económica, ya que el criterio de asignación se basa únicamente en la población, en consecuencia se asume que la fórmula actual es inadecuada e incompleta.

Palabras clave: transferencias, fórmula, gobierno, subnacional, condicionada.
Clasificación JEL: H7, H73.

Study of the formula for the allocation of conditional transfers FORTAMUN for the State of Quintana Roo in Mexico.

Abstract: In this work the mechanism for distributing the resources of the conditional transfer of FORTAMUN analyzes, that the State of Quintana Roo assigned to municipalities. Analysis from the theoretical basis and the legal framework in order to analyze the components is made. It is observed that the current formula for such an assignment does not meet the established conditionality and with some universal principles outlined by economic theory, as the allocation criterion based solely on population, therefore it is assumed that the current formula is inadequate and incomplete.

Keywords: transfers, formula, subnational, government, conditioned.
JEL classification: H71, H73.

I. Las transferencias intergubernamentales.

Las transferencias intergubernamentales son la piedra angular del financiamiento para los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo y transición, Bahl (1999). Existen una gran variedad de tipos de transferencias, según consideremos el condicionamiento, el carácter de abierta

¹ Departamento de Ciencias Económico administrativas. Instituto Tecnológico de Chetumal. Quintana Roo, México. Correo electrónico: ediaz@itchetumal.edu.mx.

o cerrada y si incorporan efectos de compensación o cofinanciamiento (matching grants) (Shah, 2004), la combinación de estos criterios nos ofrece la gama que observamos en los distintos países; México no es una excepción al respecto. Los mecanismos de transferencias son resultado de las características económicas del país, de la tradición política y de la capacidad de administración y control de los niveles nacionales o federales. Los objetivos del gobierno central influyen de alguna manera en la elaboración del programa de transferencias, debido al tipo de relación, principal agente que se presenta en la implantación de diferentes tipos de programas, preferentemente en los orientados al gasto social (educación y salud).

Los gobiernos introducen las transferencias intergubernamentales principalmente por cuatro razones, tales como el equilibrio vertical, la igualación, las externalidades y otras justificaciones administrativas; así también por una serie de causas no tan justificadas.

- a. **Desequilibrio vertical:** Como consecuencia de la asignación de funciones de gasto y fuentes tributarias de ingreso, puede ocurrir que el conjunto de las entidades federativas (y/o municipios) perciban volúmenes de ingresos ciertamente inferiores a sus necesidades de gasto.
- b. **Desequilibrio horizontal (igualación):** La igualación es otra justificación para las transferencias intergubernamentales. Los países en desarrollo y transición se caracterizan por amplias disparidades fiscales entre las regiones. Es bastante usual que el ingreso promedio en los lugares más ricos sea 20 veces mayor al promedio en los lugares más pobres (Bahl, 1999).
- c. **Corrección de externalidades:** Al tomar sus propias decisiones en aislamiento, es posible que los gobiernos locales gasten demasiado poco en los servicios cuando existan beneficios externos substanciales.
- d. **Justificaciones administrativas:** El argumento sostiene que el gobierno central tiene la capacidad de gravar y recaudar impuestos en un grado mucho mayor a los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, es menos costoso que el gobierno central recaude los impuestos para luego asignar los ingresos al gobierno local en forma de transferencias.

Los gobiernos en muchos países en desarrollo y en transición no siempre se valen de estas razones completamente validas, y en muchos de los casos adoptan las transferencias por otros motivos menos justificables. Estas razones erradas se pueden agrupar en cuatro categorías tal como lo señalan Bahl (1999):

- a. Para desalentar la autonomía de los gobiernos locales, es decir que el gobierno central se resiste a ceder su control sobre la gestión gubernamental al entregar a los gobiernos locales la potestad para recaudar ingresos.
- b. Intento de mantener u obligar la uniformidad.

- c. La creencia de que los gobiernos locales son más corruptos que el central y que, por lo tanto, una entrega de responsabilidad hacia los gobiernos subnacionales produciría un desperdicio de los ingresos.
- d. Una estrategia para escaparse del déficit presupuestario, haciendo que los gobiernos locales "carguen con su muerto".

1.1 Tipos de transferencias.

Reconocidas las bondades teóricas de las transferencias y dejando de lado los aspectos políticos e institucionales de organización, ejecución y control, hacemos una breve reflexión sobre los tipos de transferencias.

Transferencias no condicionadas: En primer lugar se dice que una transferencia es no condicionada cuando los recursos que cede el gobierno central son de libre disponibilidad para el gobierno subnacional.

Transferencias condicionadas: Las ayudas que reciben las regiones con fines concretos son clasificadas como transferencias condicionadas sin contrapartida (o también llamadas de bloque). El objetivo fundamental que persigue la administración central es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos. Sin embargo la ayuda podría no ser eficaz, si simplemente se traduce en un cambio de fuente de financiamiento y no se ve incrementado el gasto local en el programa en cuestión (Bahl, 1999).

Para evitar lo anterior señalado, es común que el gobierno central oriente las subvenciones a ciertos tipo de ayudas se les conoce como *transferencias condicionadas equivalentes* (con cofinanciamiento o también llamadas de costos compartidos), en razón a que el gobierno central proporciona a un gobierno local una ayuda equivalente a los gastos que éste realiza en el programa que se quiere impulsar (Shah, 2004).

1.2 Diseño del sistema de transferencias.

Toda transferencia intergubernamental tiene dos dimensiones: la primera es su dimensión vertical, de la distribución de los ingresos entre el gobierno central y el local. La segunda es la horizontal, de la asignación de las transferencias entre las unidades que las reciben (Martínez y Boex, 1997).

Aplicando una dicotomía desarrollada por Bahl (1999), podremos describir una serie de diferentes tipos de transferencias que comúnmente se encuentran en los países en desarrollo y transición. Como se podrá apreciar en el Cuadro 1, hay tres enfoques más o menos comunes para determinar el tamaño del universo total de las asignaciones (es decir, la dimensión vertical).

Cuadro 1.

Formas alternativas de programas para asignaciones intergubernamentales.

Método para repartir el total divisible entre las unidades elegibles	Método para determinar el fondo total divisible		
	Porción definida del impuesto del gobierno nacional o estatal	Decisión Ad Hoc	Reembolso de gastos aprobados
Origen de la recaudación del impuesto	A	n.a.	n.a.
Fórmula	B	F	n.a.
Reembolso total o parcial de los costos	C	G	K
Ad hoc	D	H	n.a.

n.a. No aplicable.

Fuente: Bahl, 1999.

La dimensión vertical se refiere a que el total de recursos a asignarse podrá determinarse como una porción de alguna fuente de ingresos recaudados por el gobierno central; puede determinarse ad hoc; o podrá determinarse sobre la base del reembolso de los costos. La mayoría de los países utilizan uno o más de estos tres métodos. La dimensión horizontal es asignación de los ingresos entre los elegibles para recibirlos (se describe en las filas del Cuadro 1). Como puede apreciarse, las transferencias podrían distribuirse por derivación u origen de la recaudación del impuesto (los gobiernos pueden retener una parte de lo que se recauda dentro de sus límites de jurisdicción). Alternativamente, pueden recibir las asignaciones distribuidas por una fórmula, por reembolso de los costos o según métodos ad hoc. Hasta que sean decididas las dimensiones horizontal y vertical, el sistema de transferencias no queda definido (Martínez y Boex, 1997).

1.3 La dimensión horizontal

Para fines de esta investigación abordaremos con más detalle la manera en que se determine el total de las asignaciones, el reparto de este acervo entre los gobiernos locales elegibles es otro asunto aparte.

a) El Enfoque de derivación: Una transferencia del tipo A (según el Cuadro 1), según este enfoque, se determina el total de las asignaciones como una porción de un impuesto nacional y cada gobierno local recibe un monto basado en lo que se recaude por dicho impuesto dentro de sus límites geográficos. El enfoque de la derivación se practica ampliamente entre los países en desarrollo y transición.

b) Asignaciones Condicionales con Reembolso de los Costos: Otro tipo de asignación es la condicional basada en el reembolso de los costos relacionados con servicios específicos (tipos C, G y K en el Cuadro 1). Bajo semejantes esquemas, el gobierno central conviene en reembolsar a la localidad el total o parcial del costo de una actividad (si es una porción del costo, se requiere una contraparte local).

c) La distribución Ad Hoc: Como se muestra en el Cuadro 1, hay dos posibilidades para las distribuciones ad hoc: una es de un fondo determinado por un impuesto compartido (tipo D) y la otra es de un fondo determinado por un método ad hoc (tipo H). La transferencia de tipo H en particular es común entre los países en desarrollo y transición. Hay menos consideraciones de

diseño para desarrollar un programa ad hoc ya que toda la idea es que el gobierno central tenga la flexibilidad para poder cambiar el sistema según se necesite. Cada año, el Presidente de la República o el Parlamento determinará la cantidad que recibirá cada gobierno local.

d) Asignación por fórmula: La razón más común para que los gobiernos apliquen un reparto en base a fórmulas es para lograr mayor transparencia y certeza en la distribución de los recursos. Esto crea un sentido de justicia, ya que todos saben los criterios exactos de la distribución y existe la flexibilidad de que se puedan cambiar dichos criterios a medida de que cambien las necesidades para los egresos públicos.

Se podría afirmar que el diseño de la fórmula es el asunto más difícil, ya que se trata de los propósitos de la asignación. La fórmula debe reflejar los objetivos del programa de transferencia. En general, una fórmula podría reflejar cuatro objetivos:

- 1) Es asignar los recursos en base a las diferencias regionales en cuanto a las necesidades de gasto.
- 2) Igualación de los ingresos o de la capacidad fiscal.
- 3) Incluir una disposición sobre el esfuerzo tributario directamente en la fórmula.
- 4) Las fórmulas para las asignaciones podrían reflejar el balance entre la capacidad para recaudar los recursos y las necesidades para los gastos.

Ahora bien, para que lo anteriormente expuesto funcione, debe existir un marco normativo e institucional que permita realizar las acciones, acorde a lo requerido por los diferentes niveles de gobierno, en cuanto al funcionamiento de los fondos de aportaciones destinados exclusivamente a los municipios en México.

II. El Ramo 33 y el FORTAMUN en México.

La derrama de recursos federales en las entidades federativas se realiza mediante dos vías principalmente: las participaciones federales y las aportaciones. El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se creó en 1998 como una tercera vertiente del federalismo (Escalante, 1999), por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997.

Originalmente, el Ramo 33 constaba de cinco fondos, en su última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) publicada el 11 de agosto de 2014 se establecen ocho: 1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); 5. Fondo de Aportaciones Múltiples. 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y 8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Se establece en la LCF y los acuerdos anuales emitidos por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, tal como lo indica el acuerdo emitido en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, en abril de 2014, que el FORTAMUN se destinará para los municipios exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. En su artículo treinta y ocho se establece que este fondo se distribuye entre las entidades federativas en proporción directa al número de habitantes de acuerdo con la información estadística reportada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Asimismo indica que las Entidades federativas a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los antes referidos. Derivado de lo anterior se establece la siguiente fórmula:

$NP/N =$ Número de habitantes del municipio/ población total de la entidad

III. Análisis del diseño de la fórmula vigente.

La literatura sugiere que los elementos mínimos a considerar en el diseño de asignación por fórmula generalmente aceptados son cuatro: (a) los elementos de la fórmula, (b) los datos requeridos para ejecutar la fórmula, (c) los costos asociados con la administración del programa de asignación y (d) la condicionalidad. Por tal motivo se observa en la fórmula vigente la sencillez con que ésta se plantea, lo cual no requiere de mayor cantidad de variables a conocer más que la población total estatal y la correspondiente a cada municipio, esto elimina la discrecionalidad y permite dar confianza y certidumbre al municipio, toda vez que puede predecir con facilidad el monto que le corresponderá el ejercicio fiscal próximo; en cuanto a los costos asociados con la administración es mínimo dada a la poca complejidad para la obtención de datos y el manejo de la información.

Por otra parte, también es cierto de que los censos poblacionales en México se realizan en periodos muy largos de tiempo (10 años) y que el crecimiento de la población que se pueda reportar anualmente dentro de este período de tiempo obedece a tendencias y estimaciones que generan las autoridades en materia, esto implica que el criterio de asignación sea subjetivo.

Así pues, si consideramos que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue creado, tal como lo señala la Ley de Coordinación Fiscal, para financiar el gasto en rubros muy específicos ya descritos con anterioridad; podemos afirmar que la fórmula vigente no cumple con la condicionalidad que dicha ley señala, por lo que para entender mejor estas restricciones es necesario definir cada una de ellas, puesto que estas ideas son ambiguas y no se expresan en forma clara en la ley antes referida.

En primera, podemos definir que una **obligación financiera** comprende el valor de las obligaciones contraídas por un ente económico mediante la obtención de recursos provenientes de establecimientos de crédito o de otras instituciones financieras u otros entes distintos de los anteriores, del país o del exterior, también incluye los compromisos de recompra de inversiones y cartera negociada. En este sentido podemos afirmar que una condición es cubrir la deuda municipal y sus accesorios.

Una segunda condición establece cubrir **necesidades de Seguridad Pública**, lo que implica que, según lo establecido por la Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo publicada el 31 de marzo de 1989, a los gobiernos municipales les corresponde únicamente la de preservar el orden público y auxiliar a las instancias encargadas de la Procuración de Justicia, lo cual compete a los otros niveles de gobierno.

Otra condición sobre el **pago de derechos y aprovechamientos de agua**, hace referencia a la necesidad planteada por el artículo 51 de la LCF donde se señala que los organismos operadores de agua puedan realizar el pago de adeudos a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) con los recursos del FORTAMUN. Sin embargo, al analizar los dictámenes de la cuenta pública al organismo que administra este servicio en Quintana Roo, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), no se observaron adeudos, por lo que se puede asumir que los municipios del Estado no presentan la problemática antes descrita.

Una última condición señala cubrir los **gastos de modernización de los sistemas de recaudación fiscal y mantenimiento a la infraestructura**, lo cual fue agregado para cubrir gastos derivados de un proyecto del gobierno federal a través del Banco Nacional de Obras (Banobras), en el cual para el año 2013 promovió un “Programa de Modernización Catastral”, en virtud de considerar que la mayor fuente de financiamiento vía impuestos locales es proveniente del Predial y al analizar la situación municipal desde una perspectiva nacional se observaba una gran disparidad en los volúmenes recaudados, en dicho programa se pretendía actualizar el padrón catastral, sistematizar la información, desarrollar un sistema de información geográfica municipal, capacitación al personal, remodelación y equipamiento de instalaciones entre otros.

VI. Conclusiones.

Con base a lo anterior, y considerando lo señalado por Martínez y Boex (1997), las fórmulas deben cumplir con ciertos principios universales; primero, la fórmula debe proveer una fuente adecuada de recursos a los gobiernos locales de tal forma que exista un balance entre las prioridades nacionales y la autonomía local. Como se señaló anteriormente, la fórmula debe reflejar los objetivos del programa de transferencia; si consideramos que este fondo es única y exclusivamente destinado para satisfacer las necesidades financieras, cubrir adeudos con la CONAGUA, financiar la modernización del catastro y cubrir necesidades en seguridad pública; la fórmula debería incorporar indicadores para esos fines, por lo que de acuerdo con lo observado en la

presentación de la fórmula y el análisis de sus componentes, se puede decir que dicha fórmula se encuentra incompleta y no refleja el cumplimiento del objetivo establecido previamente.

Segundo, asignar recursos de esta índole y con la condicionalidad presentada, considerando únicamente a la población del municipio, afecta negativamente a aquellas comunidades más dinámicas y poco pobladas y conforme a lo observado se intenta asignar recursos con base a las diferencias regionales en cuanto a las necesidades del gasto, para lo cual puede valerse de diferentes indicadores. De igual forma no promueve la mejora de los servicios prestados, ya que no se considera ningún indicador que haga referencia de la condicionalidad del fondo, lo cual permita una evaluación..

La situación actual induce a que los municipios con un gran volumen de población no se preocupen por mejorar aquellos indicadores que corresponden a la condicionalidad ya que tiene asegurado su asignación dado a que el comportamiento del crecimiento de la población se mantiene en el corto plazo; esto implica que esta variable sea fácil de predecir lo cual incentivaría a los gobiernos locales a programar su deuda futura, por lo que está en contra de la promoción de finanzas públicas sanas y de minimizar el déficit fiscal.

De igual manera no considera la igualación de los ingresos o la Capacidad Fiscal entre municipios, es decir no incluye algún indicador que promueva una mayor asignación de recursos a las jurisdicciones con una capacidad de recaudar más débil. Lo cual estaría acorde a los objetivos de igualación entre regiones y las funciones del estado en cuanto a la intervención para corregir las fallas del mercado.

La fórmula vigente para el FORTAMUN tampoco incluye alguna disposición sobre el esfuerzo tributario, esto implicaría dar un mayor incentivo a los municipios para incrementar su nivel de movilización de recursos. Una opción sería incluir una medida de esfuerzo de recaudación directamente en la fórmula y otra sería exigir que se mantenga algún nivel de movilización de recursos como condición previa para recibir la asignación (Bird, 1999). De igual forma, la fórmula para la asignación no refleja el balance entre la capacidad para recaudar los recursos y las necesidades de gasto.

Con base a lo anterior podemos afirmar que la fórmula establecida está incompleta y no cumple con los principios básicos que debe reflejar un sistema de transferencias. De igual manera se observa que el hecho de basar la distribución únicamente tomando como referencia la población concentra recursos en municipios desarrollados y desalienta a aquellos con poca población pero con una dinámica económica fuerte, por lo que es necesario hacer un replanteamiento de la fórmula para la asignación de los recursos provenientes del FORTAMUN.

V. Referencias bibliográficas

Bahl, Roy (1999). *Las relaciones fiscales intergubernamentales y la gestión financiera local: Reglas de Ejecución para la Descentralización Fiscal*. El Instituto del Banco Mundial.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (2011). *Programa de modernización Catastral*. México. Recuperado de:
<http://www.banobras.gob.mx/productosyservicios/productos/asistenciatecnicaayfinanciera/Documents/Presentacion%20PMC%202011.pdf>

Bird, Richard M. (1999). *Subnational Revenues: Realities and Prospects*. University of Toronto - World Bank Institute.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). *Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Diario Oficial de la Federación. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). *Ley de Coordinación fiscal*. Diario Oficial de la Federación. México.

Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2014). *Acuerdo por el que se da a conocer a la población la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2014, de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Escalante, Eduardo (1999). *El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo*. Revista Crónica Legislativa; No. 12.

Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1989). *Ley Orgánica de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Martinez Vazquez, Jorge y Boex L.F. Jameson (1997). *An Analysis of alternative measures of Fiscal Capacity for regions of the Russian federation*. International Studies Program Georgia State University; Working Paper 97-4.

Rosas, Arturo (2015). Alcaldes dejaron en garantía FORTAMUN para pagar deuda con CONAGUA. Muro político. México. Disponible en:
<http://muropolitico.mx/2015/03/18/alcaldes-dejaran-en-garantia-fortamun-para-pagar-deuda-con-cna/> Consultado en 09/11/2015 a las 23:30

Shah, Anwar (2004). *Lessons from International Practices of Intergovernmental Fiscal Transfers*. World Bank VC Presentation to the Bosnia-Herzegovina officials.