Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México:

Una aproximación teórica

Manuel Ricardo Romo de Vivar Mercadillo
Profesor e Investigador Asociado "C" de la Facultad de Economía Vasco de Quiroga de la UMSNH

Rodrigo Gómez Monge
Profesor e Investigador Asociado "C" de la Facultad de Economía Vasco de Quiroga de la UMSNH

Resumen

Los gobiernos municipales deben fortalecer, en lo inmediato, sus capacidades administrativas con la finalidad de lograr una gestión eficiente de su hacienda local, ya que un aumento de recursos y responsabilidades fiscales proveniente de la descentralización fiscal de

Fecha de recepción:
25 de abril 2016
Fecha de aprobación:
05 de diciembre 2016

Los autores agradecen la revisión y sugerencias de dos dictaminadores anónimos. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

nada vale, si las áreas responsables de las finanzas públicas en los municipios tienen un manejo ineficiente de los recursos (humanos, materiales y financieros), para impactar positivamente en la recaudación del impuesto predial y, por tanto, en la captación de ingresos propios.
En razón de lo anterior, se puede señalar que el punto crucial para el éxito o fracaso en el proceso de descentralización fiscal se basa en las capacidades administrativas de los gobiernos municipales más que en la política descentralizadora del gobierno federal.
Sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos mexicanos presentan componentes que limitan sus capacidades administrativas para hacer frente a su responsabilidad tributaria, como es el caso de la recaudación del impuesto predial, entre los que destacan: funcionarios responsables de la hacienda pública con bajos niveles de estudio y sin experiencia en el ámbito de gobierno, inexistencia de reglamentos internos u obsoletos en la regulación de las finanzas públicas, así como el no asumir directamente la responsabilidad de recaudar el impuesto predial y la falta de actualización de los valores catastrales.
Por lo que las capacidades administrativas se traducen en un factor, no sólo de bloqueo en el avance de la descentralización fiscal, sino en un mecanismo de retroceso en la recaudación del impuesto predial, la percepción de los ingresos propios, el manejo eficiente de la hacienda pública y, por lo tanto, en el desarrollo económico y social de sus localidades.
La pregunta rectora de la investigación es ¿cuáles son los componentes de la capacidad administrativa que afectan la recaudación del impuesto predial y la percepción de ingresos propios del municipio? Lo cual permite plantear como hipótesis de trabajo "los componentes que afectan la recaudación del impuesto predial y la percepción de ingresos propios son el perfil de los funcionarios municipales encargados de la hacienda pública, la reglamentación interna que regula el manejo de las finanzas públicas y el asumir la potestad tributaria del impuesto predial.

Palabras claves

Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial.

JEL: H30, H73, H77.

Introducción

México ha vivido un proceso de descentralización fiscal, con diferentes intensidades y ritmos, para hacer frente a los problemas públicos que se presentan a nivel estatal y, especialmente, en el ámbito municipal, este proceso se ha distinguido por la transición de un modelo centralizador a uno descentralizado que busca tanto la equidad fiscal como la eficiencia económica, mediante las funciones de distribución y asignación de los recursos, por parte del gobierno federal a los gobiernos locales.

El modelo centralizador se caracteriza por ser una forma de organización concen-

trada en el gobierno central que buscó la cobertura de los servicios públicos locales, con lo cual contribuyó a incrementar los niveles de bienestar social. Pero también ocasionó prácticas de concentración de acciones, decisiones y poder, alejadas de las necesidades básicas de las localidades, debilitando principalmente la gestión de los gobiernos municipales y estatales en la crisis fiscal del estado de bienestar. En el caso del modelo descentralizado, se busca desaparecer o, por lo menos, disminuir tales prácticas mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales.

En el caso de México, el proceso de descentralización se da principalmente en lo concerniente con la responsabilidad tributaria en el nivel municipal, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en los años de 1983 y 1999, con la finalidad de lograr el equilibrio y la equidad fiscal en los gobiernos municipales.

No obstante, el proceso de descentralización ha ocasionado una desigualdad a nivel local, tanto, en el desarrollo económico, como en el fortalecimiento de las capacidades administrativas. A nivel municipal, tenemos pocos municipios ricos (metropolitanos) y muchos pobres (rurales). En el caso de los primeros muestran capacidades administrativas para la recaudación del impuesto predial y el manejo eficiente de sus haciendas públicas, que los segundos (Cabrero, 2004, pp. 775–776).

Por lo que el proceso de descentralización fiscal en nuestro país no permite concluir si se da un manejo eficiente de las potestades tributarias y, en consecuencia, una mayor recaudación del impuesto predial, resultado de mayores o mejores capacidades administrativas, en gobiernos municipales ricos que en municipios pobres, o en sentido contrario. Sin embargo, hay que reconocer los cambios administrativos e institucionales implementados por los ayuntamientos, ya que tienen el propósito de fortalecer sus capacidades administrativas e incrementar sus ingresos propios para enfrentar las demandas crecientes de su población.

En este sentido, como lo menciona Cabrero (2006, p.12), se puede sugerir que los avances en el proceso de descentralización fiscal, por parte del gobierno federal, parecen responder a otro tipo de variables, más allá del nivel de riqueza regional, tal y como podrían ser las capacidades institucionales[1] y administrativas de los gobiernos municipales.

Con todo lo anterior, hay que reconocer que en México, los gobiernos municipales no sólo presentan una gran desigualdad en el desarrollo económico, aunque estos se encuentren cercanos geográficamente, sino que también muestran diferencias en relación con el desarrollo de sus capacidades administrativas. Por lo que se requiere dejar el enfoque homogéneo, en la orientación general de resolver la desigualdad en el desarrollo económico y fortalecer las capacidades administrativas de los ayuntamientos, para dar paso a políticas públicas que tomen en cuenta la heterogeneidad o diversidad de los municipios, problemas y soluciones, en el que el trato diferenciado debe ser acorde con la realidad local.

[1] El presente estudio solo analiza las capacidades administrativas desde la perspectiva teórica, dejando la evaluación del impacto para otro ensayo, debido, por un lado, a su importancia y, por, otro, a la extensión del presente artículo.

I. Aspectos teóricos sobre la descentralización fiscal y las capacidades administrativas

La teoría del federalismo fiscal señala que existen dos formas de evaluar la descentralización fiscal: una a través de la recaudación de los ingresos propios y, la otra, por medio del gasto que efectúa cada nivel de gobierno, ambas, con la finalidad de proveer de mejor manera los servicios públicos en sus jurisdicciones.

En el caso de los gobiernos municipales, especialmente en los países en desarrollo, se tiene que la principal fuente de ingresos propios es la recaudación del impuesto a la propiedad (predial), lo que implica que el gobierno municipal debe poseer las capacidades administrativas que le permitan una recaudación eficiente del mismo.

Por lo que para entender de mejor manera la descentralización fiscal se debe incorporar el estudio de las capacidades administrativas en los gobiernos subnacionales.

1. El estudio de la descentralización fiscal

La teoría del federalismo se fundamenta en la coordinación y equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno, con la finalidad de cumplir las tres funciones clásicas que el sector público tiene en la economía: estabilización, distribución y asignación. En el ámbito académico del federalismo, existe el consenso de que el nivel de gobierno más eficiente para realizar las funciones de estabilización y distribución es el gobierno central; mientras que la función asignación debe ser responsabilidad de los gobiernos locales (Musgrave & Musgrave, 1984; Oates, 1977).

En el caso de la función asignación corresponde a los teoremas de "votar con los pies" de Tiebout y de la "descentralización" de Oates, justificar los argumentos de la descentralización del gobierno central a los gobiernos locales. Ambos teoremas señalan que los gobiernos subnacionales proporcionan una eficiencia económica mayor que la del gobierno central, ya que son los gobiernos locales quienes conocen de mejor manera las preferencias y gustos de los ciudadanos, para satisfacer así de mejor manera sus necesidades (Tiebout, 1956; Oates, 1977).

De acuerdo a lo anterior, Oates manifiesta que la forma de gobierno más adecuada para lograr las tres funciones clásicas del sector público en la economía (garantizar una razonable estabilidad de precios, distribución de la renta equitativa y eficiente asignación de recursos) es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas de la centralización y descentralización en un proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

Por lo tanto, es el sistema federal, a través del enfoque de la descentralización fiscal, como lo expresa Caramés (2004, p. 32) el que "sostiene que la eficacia asignativa se consigue adecuando la oferta de bienes y servicios públicos a las demandas diferenciadas sentidas por la población".

Lo anterior permite mencionar que la descentralización de la responsabilidad fiscal y la potestad tributaria, del gobierno central a los gobiernos locales, está encaminada

a suministrar a los gobiernos subnacionales los recursos financieros necesarios para la provisión de los servicios públicos con la finalidad de satisfacer la diversidad de preferencia entre los residentes y alcanzar un mayor bienestar en la sociedad.

Sin embargo, es necesario conocer el proceso de descentralización fiscal para poder reconocer las fortalezas y debilidades a las que deben hacer frente los gobiernos locales, con la finalidad de lograr los beneficios del federalismo fiscal.

Para poder comprender de mejor manera el proceso de descentralización fiscal, desde el punto de vista teórico, se debe incorporar el estudio de las capacidades administrativas en los gobiernos locales. Por lo que éstas son un requisito indispensable para poder entender la gestión fiscal eficiente de los gobiernos locales.

2. El estudio de las capacidades administrativas

La falta de una definición aceptada o única sobre el concepto de capacidad administrativa, hace necesario revisar las diferentes interpretaciones de la misma, con la finalidad de tener una mayor claridad conceptual y proponer una explicación alternativa para su estudio.

Por lo que la revisión de bibliografía nos permite distinguir los términos entre capacidad y desempeño, así como diferenciar los conceptos de capacidad institucional y capacidad administrativa que en muchos de los casos son utilizados como sinónimos.

La preocupación por evaluar el desempeño del sector público, en los últimos años, ha traído consigo una revisión de la literatura sobre administración pública desde Woodrow Wilson (1887), pasando por Max Weber (1964), hasta llegar a la política pública y nueva gestión pública; así como el neoinstitucionalismo con Douglass North (1994) y recientemente el estudio de la gobernanza, sobre la definición y evolución del concepto de capacidades institucionales.

No obstante, a lo anterior, los términos de capacidad y desempeño se han utilizados como sinónimos, a partir de que una mayor capacidad se relaciona con un alto desempeño y una menor capacidad se asocia con un bajo desempeño. Aunque, el hecho de poseer una mayor capacidad no implica, de manera automática, que se presente un alto desempeño o que se alcancen mejores resultados, por lo cual no se pueden utilizar como sinónimos.

Al no ser sinónimos, como lo señala Moreno (2007, pp. 133-134), se debe diferenciar el concepto de "capacidad" de la noción de "desempeño". Este último comúnmente enfatiza los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad y que ha sido de uso frecuente en la literatura especializada sobre políticas públicas. Por su parte, la noción de capacidad estatal proviene de la literatura sobre administración pública, la cual se ha abocado a estudiar los procesos internos (contables, gerenciales, organizativos) que siguen las agencias gubernamentales con el fin de generar los resultados públicos para las que fueron creadas. La diferencia fundamental es que la capacidad se refiere a los procesos internos y el desempeño se enfoca a los resultados de los gobiernos.

Para entender la diferencia entre los conceptos de capacidad institucional y capacidad administrativa, debemos conocer sus componentes y finalidad, ya que de acuerdo a Bojórquez et al. (2015, pp. 105-106) varios autores coinciden que el concepto de capacidad administrativa es parte de un concepto más general que es la capacidad institucional (Ospina, 2002; Repetto, 2003; Moreno, 2007; Rosas, 2008; y Carrera et al, 2010).

Rosas (2008, pp. 128-129) considera que la capacidad institucional se compone por la capacidades administrativa y política. La primera, capacidad administrativa, se refiere a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales y resalta dos dimensiones: la enfocada a los recursos humanos y a la organización (recursos materiales y financieros). La segunda, capacidad política, hace referencia a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

Para fines de la presente investigación solo se considerará la capacidad administrativa, por lo que a continuación se presentan algunas definiciones.

Cuadro 1. Concepto de capacidad administrativa

Autor(es)	Capacidad administrativa
Ospina (2002) citado por Rosas (2008, p. 125).	Se refiere a la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.
Savitch (2002) citado por Rosas (2008, p. 126).	Se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.
Polidano, 2000; Boesen y Therkildsen, 2004; Teskey, 2005).Citado por de Alba y Gómez (2010 pp. 53-54).	Se refiere a la habilidad de gobierno para implementar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes.
Carrera, et al. (2010)	Se refieren a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación) materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia)
Bojórquez, et al. (2015, pp. 105-106).	Se refiere a la habilidad de las organizaciones para responder a las demandas y necesidades de la población, a las que constitucionalmente tiene derecho, de una manera eficiente y consensuada con los diferentes actores clave, prevaleciendo siempre el interés y el bienestar común.

Fuente: elaboración propia.

De las definiciones se desprenden dos componentes básicos que conforman el concepto de capacidad administrativa: el primero relacionado con el individuo, es decir, el recurso humano dentro de la organización (habilidades y aptitudes de éstos que determinan su función en la organización) y, el segundo, con la organización (sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas que se relacionan

para funcionar de manera eficiente), ambas enmarcadas en el estudio de los gobiernos locales (Rosas, 2008, pp. 128-132).

Lo anterior permite decir que la descentralización fiscal, por parte del gobierno central, requiere del fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales, ya que son las capacidades administrativas la condición necesaria para el éxito o fracaso del proceso de descentralización, al asumir las responsabilidades fiscales que la constitución les otorga. Por lo que es necesario abordar el tema para el caso de México.

II. La descentralización de la potestad tributaria del impuesto predial a los municipios mexicanos

La forma de gobierno federal se establece en México en 1824 y se reafirma en la actual constitución de 1917, sin embargo, el sistema federal mexicano no ha podido consolidarse en la realidad, debido a una multiplicidad de factores de orden político, económico, jurídico e institucional.

Uno de los principales problemas del federalismo es la enorme diferencia en el desarrollo económico, entre los distintos gobiernos locales, lo que ocasiona que algunos busquen mayores libertades para competir eficientemente y otros dependan considerablemente del gobierno federal. La dependencia financiera, de estados y municipios es provocada por la existencia de desequilibrios verticales (centralización del ingreso y descentralización del gasto) y horizontales (capacidades tributarias y costos diferentes) en los gobiernos locales (Romo de Vivar, 2015, p. 337).

Al ser México formalmente una federación, en la que los diferentes órdenes de gobierno gozan de algún grado de autonomía en su capacidad para recaudar ingresos y en sus decisiones de gasto, en la práctica tal autonomía se encuentra limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.

Por lo que el federalismo fiscal mexicano se encuentra lejos de una verdadera descentralización fiscal. Ya que el gobierno federal conserva el monopolio de las bases de recaudación más amplias y flexibles, haciendo poco atractiva la recaudación local.

La constitución federal de 1917 presenta las principales características del federalismo fiscal en la que se delimita la competencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para establecer impuestos y cobrarlos como fuente de ingresos de cada uno de los niveles del gobierno.

En relación con las contribuciones expresas a los municipios y, específicamente, para la recaudación del impuesto predial[2], tenemos que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2016, en la fracción IV, establece que los "municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

[2] La recaudación del impuesto predial es la principal fuente de ingreso propio en los municipios.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones".

En el cuarto párrafo de la constitución señala que los "ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria" (CPEUM, 2016).

Hay que destacar que el artículo 115 constitucional ha tenido dos reformas importantes (1983 y 1999) con relación a la potestad y recaudación del impuesto predial.

En la reforma de 1983 los gobiernos estatales derogaron, de su legislatura tributaria, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto predial, los cuales ahora son contemplados únicamente en las leyes de ingresos municipales, no obstante, los municipios continuaron ajenos a esta función, ya que no era indispensable para el ejercicio de sus atribuciones, en aquella época. Lo que en la práctica imposibilitó que los ayuntamientos administraran directamente el impuesto predial e hicieran uso de la facultad para celebrar convenios con el gobierno estatal, a fin de que éste continuara administrando dicho impuesto.

En la reforma de 1999 se le reconoce al municipio como un ámbito de gobierno, al convertir sus competencias de concurrentes a exclusivas, con lo que sus responsabilidades sólo podrán ser transferidas a los estados, cuando los ayuntamientos soliciten su participación, con el objetivo de darle a los municipios la libre administración de sus haciendas. Aunque siguen careciendo de potestad legislativa, ya que la ejercen de acuerdo con la autorización que realicen los congresos estatales sobre las leyes de ingresos de los municipios.

A pesar de carecer con la facultad legislativa, en el segundo párrafo de la fracción II, el artículo 115 constitucional atribuye a los ayuntamientos la función materialmente legislativa y formalmente administrativa de expedir "los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal" (CPEUM, 2016), de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

Lo anterior demuestra que la recaudación del impuesto predial, por parte de los gobiernos municipales, se origina con el proceso de descentralización fiscal que se concretiza con las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional. El objetivo de las reformas era distribuir la asignación eficiente de la responsabilidad fiscal y la potestad tributaria a los gobiernos municipales, así como proporcionar los ingresos que contribuyan a cubrir sus necesidades de gasto.

Sin embargo, los problemas originados por el proceso de descentralización fiscal en México no se circunscriben solamente a la distribución de responsabilidades fiscales y potestades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno, sino que comprenden otros temas, entre los que destacan las capacidades administrativas. En relación con la problemática señalada, Cabrero (2004, p. 756) menciona que el abrupto proceso de descentralización no consideró las características administrativas y directivas prevalecientes en los estados y municipios, así como tampoco se realizó ninguna política sistemática y congruente para desarrollarlas.

Por lo que es necesario que el gobierno federal, siga realizando las reformas constitucionales requeridas para una mayor descentralización fiscal, que permita aumentar los espacios de acción y expandir la disponibilidad de recursos de los municipios. Del mismo modo, los gobiernos municipales deben fortalecer, en lo inmediato, sus capacidades administrativas para lograr una eficiente recaudación del impuesto predial e incrementar sus ingresos propios.

III. Las capacidades administrativas, sus componentes, y la recaudación del impuesto predial en los gobiernos municipales de México.

Los estudios, en México, sobre capacidades institucionales y capacidades administrativas[3] en los gobiernos municipales son limitados y buscan fortalecerlas desde el ámbito de las instituciones académicas, mientras que la literatura relacionada con la recaudación del impuesto predial[4] por parte de los municipios es amplia y, en su mayoría, son realizados por organismos gubernamentales con la intención de aumentar la recaudación del mismo. Sin embargo no se encontró algún documento que analizara la relación entre capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial, entendida ésta como la principal responsabilidad fiscal y potestad tributaria del municipio.

Para analizar las capacidades administrativas y la recaudación del impuesto predial en los municipios mexicanos se requiere, primero, proponer una definición alternativa del concepto de capacidad administrativa; segundo, el estudio de los componentes y finalidad de la capacidad administrativa (capacidades administrativas) y, tercero, evaluar el impacto de las capacidades administrativas en la recaudación del impuesto predial, desde la percepción de los ingresos propios y de la autonomía financiera del municipio. Ya que los efectos positivos o negativos en la recaudación del impuesto predial serán influenciados, de alguna manera, por las capacidades administrativas de

[3] Ver Cabrero (2004), Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?; Cabrero (2006), Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina; Moreno (2007), Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México; Rosas (2008), Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional; García (2014), La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal; y Bojórquez et al. (2015), Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México.

[4] Ver diversas publicaciones del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

los gobiernos municipales.

Con respecto a la evaluación del impacto que tienen las capacidades administrativas en la recaudación del impuesto predial en los gobiernos municipales, ésta se desarrollará en una segunda investigación, debido, por un lado, a la limitación en la extensión del presente ensayo y, por otro lado, a la importancia que representa conocer los resultados de los municipios de México y contrastarlos con los obtenidos en los 113 municipios del Estado de Michoacán.

Sin embargo, la medición cuantitativa de las capacidades administrativas, necesita tener en claro el concepto, componentes y finalidad, así como la metodología a utilizar y la información disponible con la que se cuenta. En los siguientes apartados se abordará únicamente el concepto, componentes y finalidad de las capacidades administrativas.

1. Definición alternativa del concepto de capacidad administrativa

En el apartado sobre el estudio de las capacidades administrativas (cuadro 1) se expusieron algunas definiciones, las cuales permiten retomar los elementos coincidentes, con la finalidad de adecuarlos para proponer una definición alternativa que permita comprobar la hipótesis[5] de la presente investigación.

Las capacidades administrativas se definen, para fines del estudio, como la habilidad o atributo que posee el gobierno municipal (gestión de recursos: humanos, materiales y financieros) para responder con eficiencia a la responsabilidad constitucional de la recaudación del impuesto predial, lo que permitirá aumentar los ingresos propios y fortalecer su autonomía financiera. La definición, anterior se basa en las definiciones de Ospina (2002), Carrera, et al. (2010) y Bojórquez, et al. (2015).

Con base en la literatura revisada y a la definición propuesta, la pregunta rectora de la investigación es ¿cuáles son los componentes de la capacidad administrativa que afectan la recaudación del impuesto predial y la percepción de ingresos propios del municipio? Lo cual permite plantear como hipótesis de trabajo que los componentes que afectan la recaudación del impuesto predial y la percepción de ingresos propios son el perfil de los funcionarios municipales encargados de la hacienda pública, la reglamentación interna que regula el manejo de las finanzas públicas y el asumir la potestad tributaria del impuesto predial.

2. Estudio de los componentes y finalidad de la capacidad administrativa (capacidades administrativas)

El desarrollo económico de los municipios ocasiona ventajas o desventajas desiguales en sus capacidades administrativas. De acuerdo a Cabrero (2009, p. 9), si diferenciamos los municipios, de acuerdo a la población, en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500,000 habitantes), municipios urbanos medios (entre 100,000 y 500,000 habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15,000 y 100,000 habitantes), municipios

[5] La hipótesis se desarrollará más adelante.

semirurales (entre 2,500 y 15,000 habitantes) y municipios rurales (población menor a 2,500 habitantes), encontramos situaciones claramente diferenciadas.

La clasificación anterior, presenta situaciones municipales completamente heterogéneas en relación con el desarrollo económico y de sus capacidades administrativas debido, entre otras cosas, a la gran concentración de población en algunos municipios. Como lo menciona Cadaval (2009, p. 126) "la mayor parte de la población se sitúa en unos pocos municipios. Esta situación hace poco probable una descentralización única e igual para todas las entidades locales, sino se emprende una redefinición de los límites administrativos"[6].

a) Perfil de los funcionarios municipales encargados de la hacienda pública (recurso humano)

El primer componente de las capacidades administrativas es el perfil de los funcionarios municipales (recursos humanos), que se equipara con los conocimientos y habilidades que poseen los funcionarios públicos para el desarrollo eficiente de sus funciones, por lo que se puede argumentar que a mayor conocimiento y habilidad de los funcionarios municipales se tendrá, probablemente, mayor desempeño en sus responsabilidades y, por lo tanto, mayor capacidad administrativa para recaudar eficientemente el impuesto predial.

A partir de lo anterior, se establece que uno de los principales problemas en los municipios mexicanos es que los funcionarios encargados de la hacienda pública no cuentan con el perfil académico y la experiencia gubernamental para hacerse cargo del impuesto predial y aumentar su recaudación.

En el caso de México, en la mayoría de los municipios no existe el servicio civil de carrera lo que provoca que las diferencias en el perfil académico y la experiencia gubernamental "pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal" (Cabrero, 2004, p. 757).

b) Reglamentación interna que regula el manejo de las finanzas públicas (recurso material).

El segundo componente que contribuye con las capacidades administrativas de los municipios se refiere principalmente a la reglamentación interna (recursos materiales)[7], que se compara con las herramientas con que cuentan los funcionarios públicos para el desarrollo eficiente de sus funciones[8], con lo cual se entiende que a mejores herramientas con que cuentan los funcionarios municipales se conseguirá, posiblemente, mayor

[6] En México, sería muy difícil una redefinición de los límites administrativos en los gobiernos municipales, principalmente por cuestiones de orden político.

[7] De acuerdo con Bojórquez, et alt. (2015, p. 107), "en los recursos materiales están comprendidos: la capacidad reglamentaria y el mobiliario y equipo".

[8] Ya que la reglamentación interna, representa la potestad jurídica que la constitución le otorga en su artículo 115, especialmente lo relacionado con la potestad tributaria de la recaudación del impuesto predial.

cumplimiento de sus obligaciones y, consecuentemente, mayor capacidad administrativa para recaudar con eficiencia el impuesto predial.

Otro de los problemas que se presentan en los ayuntamientos mexicanos corresponde a la existencia y actualización de reglamentos (bando de policía y buen gobierno, interior del ayuntamiento y de la administración pública municipal) con que cuentan los funcionarios municipales para llevar a cabo la recaudación eficiente del impuesto predial.

La existencia y actualización de reglamentos en los municipios mexicanos "representa un elemento clave para la gestión financiera. La exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan, en gran medida, el rigor y la eficacia con los que se realiza la actividad financiera. Si bien un marco jurídico claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para el buen manejo hacendario, sí constituye una condición necesaria" (Cabrero, 2004, p. 760).

c) El asumir la potestad tributaria del impuesto predial. (recurso financiero).

El tercer componente de las capacidades administrativas corresponde el asumir la recaudación del impuesto predial (recursos financieros)[9] que se identifica con la responsabilidad fiscal que la constitución política mexicana le otorga a los municipios, para asumir su potestad tributaria, por lo que se puede proponer que a mayor responsabilidad tributara se requerirá, probablemente, mayor capacidad administrativa para recaudar eficientemente el impuesto predial.

Del mismo modo que en los incisos anteriores, otro de los problemas en los municipios mexicanos concierne a la recaudación directa del impuesto predial y a la actualización de los valores catastrales a valores de mercado, para cumplir con la responsabilidad que la constitución le otorga en materia tributaria y, por lo tanto, recaudar eficientemente el impuesto predial.

No obstante las reformas constitucionales de 1983 y 999, para que los gobiernos municipales asuman la recaudación del impuesto predial y actualicen los valores catastrales, en la actualidad todavía hay ayuntamientos que no lo recaudan de manera directa y varios municipios no mantienen actualizados los valores catastrales a valores de mercado, como lo señala Cabrero (2004, p. 779) los gobiernos municipales deben asumir su responsabilidad fiscal, mejorar su recaudación y abandonar de una vez por todas el "populismo fiscal"[10].

De acuerdo a los incisos anteriores, los retos que enfrentan los gobiernos municipales en relación con las capacidades administrativas son: que los funcionarios municipales encargados de la hacienda pública desarrollen conocimientos y habilidades para el desarrollo eficiente de sus funciones, contar con los reglamentos internos que regulan las finanzas públicas y su actualización, así como asumir su responsabilidad tributaria

[9] La recaudación del impuesto predial es el principal ingreso propio (recurso financiero) que tiene los municipios en México.

[10] El populismo fiscal se entiende como la baja o exención de impuestos o derechos que afectan la recaudación de los ingresos propios.

y tener un manejo eficiente en la recaudación del impuesto predial, consiguiendo un aumento en los ingresos propios y, por consiguiente, una mayor autonomía financiera.

Si bien se ha dicho que una mayor recaudación del impuesto predial obedece a las capacidades administrativas, también hay que reconocer la importancia que tienen dos aspectos importantes que se refieren a las capacidades políticas. Primero, el limitado periodo del gobierno municipal, ya que en la mayoría de los municipios de México es de 3 años[11], lo que resulta un problema estructural y, además, costoso para los gobernados por la alta rotación de funcionarios municipales cada vez que inicia una nueva administración local. Segundo, para los Presidentes Municipales el incrementar las tasas en el impuesto predial y/o la actualización de los valores catastrales representa un costo político en sus aspiraciones electorales.

IV. A manera de conclusión

Para entender de mejor manera el proceso de descentralización fiscal se debe incorporar el estudio de las capacidades administrativas en los gobiernos locales. Por lo que, en el caso de México, la descentralización fiscal que realice el gobierno federal se encuentra determinada, de alguna manera, por las capacidades administrativas de cada uno de los gobiernos municipales.

El objetivo de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional fue distribuir la asignación eficiente de la responsabilidad fiscal y la potestad tributaria a los gobiernos municipales, así como proporcionar los ingresos que contribuyan a cubrir sus necesidades de gasto. Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal hacia los municipios, en México, lleva ritmos diferentes, como lo señala Cabrero (2004, pp. 775-776), existen "municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero" y, por otro lado, existen "municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma".

No obstante, es necesario que el gobierno federal, siga realizando las reformas constitucionales requeridas para una mayor descentralización fiscal, que permita aumentar los espacios de acción y expandir la disponibilidad de recursos de los municipios. Del mismo modo, los gobiernos municipales deben fortalecer, en lo inmediato, sus capacidades administrativas para lograr una eficiente recaudación del impuesto predial e incrementar sus ingresos propios.

Sin ninguna duda, los gobiernos municipales requieren fortalecer y desarrollar sus capacidades administrativas, con la finalidad de mejorar su desempeño en la recaudación del impuesto predial, aumentar sus ingresos propios e incrementar su autonomía financiera, independientemente de las funciones y responsabilidades que asuman el

[11] Con la reforma político-electoral del año 2014, se introduce la reelección consecutiva por un periodo adicional, únicamente si la duración del mandato de los ayuntamientos no supera los tres años.

gobierno federal y estatal.

Entre los diferentes componentes que conforman las capacidades administrativas en los gobiernos municipales, destacan los siguientes: perfil de los funcionarios municipales encargados de la hacienda pública, la reglamentación interna que regula el manejo de las finanzas públicas y el asumir la potestad tributaria del impuesto predial, siendo estos los que contribuyen, de alguna manera, al buen o mal desempeño de los gobiernos municipales, en relación con la recaudación del impuesto predial y el manejo eficiente de sus haciendas públicas.

Por lo anterior, el estudio de las capacidades administrativas en los gobiernos municipales permite comprender, de mejor manera, el proceso de descentralización fiscal en México. Debido a que las capacidades administrativas pueden hacer que los gobiernos municipales aprovechen o desaprovechen la recaudación del impuesto predial derivado del proceso de descentralización fiscal.

Bibliografía

Ayala, José. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.

Bojórquez, Ana, Manzano, Mary y Uc, Lucio. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales, N° 31,* enero-junio, 101-118. España: Asociación Española de Ciencia Regional.

Cabrero, Enrique. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública, XIII* (3), 753-784. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cabrero, Enrique. (2006). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 181*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cabrero, Enrique. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. *Documento de Trabajo División de Administración Pública 197*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cabrero, Enrique. (2009). Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades. *Premio Gobierno y Gestión Local*. México: CIDE. Versión electrónica disponible en la página de internet. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/capitulo%20finanzas%20locales%20indesol%20EC.pdf.

Cadaval, María. (2009). Los gobiernos locales en España realidad y propuesta. Egesta. *Revista Electrónica de Dirección de Empresas, v. 5, n. 2,* abr-*jun.* 126-146. España: Programa de Maestría en Administración de Empresas de la Universidad Católica de Santos y Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela.

Caramés, Luis. (2004). *Economía Publica Local*. España: Thomson, Civitas.

Carrera, A.; Coronilla, R., y Navarro, A. (2010): *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal, IGLOM,* Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, A. C. México.

Colmenares, David. (1999). Retos del Federalismo Fiscal Mexicano. *Comercio Exterior, 49*(5), 415-431. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (20016). Última reforma publicada en el DOF 27 de enero de 2016. Consultada el día 24 de junio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.
De Alba, Ana y Gómez, David. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo En Gómez Álvarez, David (Comp.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas* (pp. 51-81*)*. México: PNUD, Universidad de Guadalajara y Porrúa.
Hernández, Fausto y Héctor Iturribarría. (2003). Tres trampas del federalismo fiscal mexicano. *Documento de Trabajo División de Economía 281*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
Moreno, Carlos. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Ciencia Política, 27*(2), 131-153. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
Musgrave, R., & Musgrave, P. (1984). *Public finance in theory and practice.* USA: McGrawHill
North, D. (1994). *Estructura y cambio en la historia económica.* Madrid, España: Alianza Editorial.
Oates, Wallace E. (1977) *"Federalismo Fiscal"*. España: Instituto de Estudios de Administración Local.
Ospina, S. (2002): *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
Repetto, F. (2003): *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina,* VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
Romo de Vivar, Manuel y Chauca Pablo. (2007). Reflexiones en torno al Federalismo Hacendario Mexicano. *Ciencia Nicolaita N° 47*, agosto, 19-32. México: U.M.S.N.H.
Romo de Vivar, Manuel, Chauca Pablo y Gómez Rodrigo. (2007). Centralización y descentralización de las actividades fiscales: reflexiones para México. *Investigación en Ciencias de la Administración, INCEPTUM, IV* (7), 215-232. México: U.M.S.N.H.
Romo de Vivar, Manuel (2015). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso de los 113 municipios del Estado de Michoacán. *Tesis Doctoral*. España: Universidad de Santiago de Compostela (U.S.C.).
Rosas Huerta, Angélica. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura N° 30,* sin mes, 119-134. México: U.A.M.
Sobarzo, Horacio. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio, 99*, 103-121. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
Sobarzo, Horacio. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. Problemas del Desarrollo *Latinoamericana de Economía, 40*, N° (156), enero-marzo. México: U.N.A.M.

Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. Chicago: University of Chicago Press.
Weber, Max. (1964). *Economía y Sociedad.* México: FCE.
Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. II, n. 2, jun. 197-222. The Academy of Political Science. Versión electrónica disponible en la página de internet http://www.jstor.org/stable/2139277.