



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**Programa de Posgrado en Economía
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**Federalismo Fiscal.
El Ramo 33: motor o freno para el
desarrollo local**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN
ECONOMÍA
PRESENTA:

Alonso Veraza López

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Pablo Pérez Akaki FES Acatlán

Santa Cruz Acatlán, [Estado de México](#)
Diciembre, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

En todo momento las acciones para concluir este proyecto han estado dedicadas a mis hijos: Adrián y Bruno. Compartimos Sangre, huesos, amor, y durante dos años compartimos también las aulas. Por lo que son.

A la memoria de mis padres y a mi hermano Rodrigo.

Agradecimientos

Agradezco muy profundamente al Dr. Pablo Pérez Akaki, por su solidaridad durante el proceso de investigación y su generosidad al compartir su experiencia y conocimientos.

A mis profesores y mis compañeros Iván y Vania, agradezco la paciencia y el apoyo que me permitieron conocer una nueva disciplina.

Agradezco a los miembros del jurado: Dra. Ericka Judith Arias Guzmán, Dr. Jorge Feregrino Feregrino, Dr. José Gasca Zamora y Dr. José Eliud Silva Urrutia. Por sus recomendaciones y actitud positiva para enriquecer este trabajo.

Agradezco en todo a la Universidad Nacional Autónoma de México, orgulloso de ser universitario.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, su apoyo y patrocinio durante el proceso de formación de la maestría.

Contenido	
Siglas y acrónimos	6
Introducción	8
I. Marco teórico: crecimiento y desarrollo económico	15
I.1 Teorías del Desarrollo Económico a Nivel de País	15
I.1.1 Teorías clásicas o tradicionales	16
I.1.2 Teoría Neoclásica del Crecimiento Económico	18
I.1.3 Estructuralismo Latinoamericano	19
I.1.4 El Modelo Neoliberal.....	20
I.1.5 Nuevas teorías.....	23
I.2 El desarrollo regional y local	29
I.2.1 Nueva Geografía Económica.....	30
I.2.2 La Leyes de Crecimiento Económico de Kaldor.....	32
I.2.3 Definición de desarrollo regional y local.....	33
I.3 Enfoques teóricos del desarrollo regional y local	38
I.3.1 Condiciones para el desarrollo económico local	46
II. Antecedentes y contexto del federalismo fiscal en México	49
II.1 Formación del Sistema Federal Mexicano	50
II.2 El Federalismo Fiscal	52
II.3 Descentralización y desarrollo local en México	60
II.1.1 Descentralización política	63
II.3.2 Descentralización fiscal	65
II.3.3 Descentralización administrativa.....	67
II.4 Experiencias descentralizadoras en países industrializados	70
II.5 Experiencias descentralizadoras en países de América Latina	74
II.6 El proceso de descentralización en México	76
II.6.1 Descentralización y federalismo fiscal	78
II.6.2 Descentralización y desarrollo local.....	81
III. Contribución de las aportaciones federales al crecimiento y desarrollo económico de los municipios en México	92
III.1 Recursos asignados al Ramo 33	93
III.1.1 Recursos del Ramo 33 asignados a los municipios	94

III.2 Autonomía financiera municipal	95
III.3 Deuda pública municipal	104
III.4 Desarrollo institucional en los municipios de México	107
III.5 Desarrollo económico municipal	111
IV. Análisis de los efectos en la pobreza de la descentralización fiscal en México	119
IV.1 Generación del modelo de regresión	119
IV.2 Modelo de regresión 1. Variación en los índices de pobreza municipal	125
IV.3 Modelo de regresión 2. Correlación de variables con el índice de pobreza municipal 2010	131
IV.4 Modelo de regresión 3. Incorporación de variables de desarrollo institucional y Correlación con el índice de pobreza municipal 2010	135
V. Conclusiones	139
BIBLIOGRAFÍA	144
Anexo 1	152

Índice de cuadros

Cuadro 1. Causas que explican el subdesarrollo económico y transición de la etapa de subdesarrollo a la de desarrollo	17
Cuadro 2. Escalas, procesos socio-económicos y agentes institucionales	36
Cuadro 3. Las eras de “Desarrollismo” y “Globalismo”	40
Cuadro 4. Fondos de participaciones 1980-1997	56
Cuadro 5. Participaciones después de la reforma de 2007	58
Cuadro 6. Ingresos municipales por fuente 2000-2014 (miles de pesos)	92
Cuadro 7. Indicadores y resultados del IDH municipal por nivel de desarrollo	113
Cuadro 8. Estadísticas de la regresión modelo 1	129
Cuadro 9. Resultados de la regresión	129
Cuadro 10. Prueba de Breusch-Pagan para heteroscedasticidad modelo 1	131
Cuadro 11. Estadísticas de la regresión modelo 2	132
Cuadro 12. Resultados de la regresión modelo 2	132
Cuadro 13. Grado de desarrollo institucional y de gobierno electrónico en los municipios	135
Cuadro 14. Estadísticas de la regresión. Modelo 3	136
Cuadro 15. Resultados de la regresión modelo 3	136

Índice de gráficas

Gráfica 1. Aportaciones con cargo al FISM y FORTAMUN 1998-2014 (miles de pesos)	95
Gráfica 2. Participación de los ingresos municipales propios en el total del ingreso municipal a nivel nacional (porcentajes)	97
Gráfica 3. Variación en el índice de autonomía financiera municipal agregado a nivel de entidad federativa	98
Gráfica 4. Aportaciones del Ramo 33 asignadas a los municipios como porcentaje de las aportaciones y participaciones federales (1998 – 2014)	100
Gráfica 5. Índice de participación federal (If _i) en los ingresos municipales 2000 y 2013	103
Gráfica 6. Índice de autonomía operativa municipal (Ao _i) 2000 y 2013	103
Gráfica 7. Financiamiento privado a los ayuntamientos como porcentaje de los ingresos municipales totales	105
Gráfica 8. Porcentaje de municipios en el Índice de Reglamentación Municipal Básica por grado	109
Gráfica 9. Municipios con mayor y menor Índice de Salud y Tasa de Mortalidad Infantil (2010).....	115
Gráfica 10. Porcentaje de la población con carencias en algunos indicadores de rezago social 2000 – 2010	116
Gráfica 11. Relación entre las transferencias de recursos y el índice de pobreza municipal.....	126
Gráfica 12. Autocorrelación entre vecindad de los municipios y variación en los índices de pobreza.....	130
Gráfica 13. Asignación de transferencias del FISM y FORTAMUN a municipios por nivel de pobreza.....	134
Gráfica 14. Correlación entre los índices de desarrollo municipal y gobierno electrónico, y el FORTAMUN y el FISM con el desarrollo económico local	137

Índice de mapas

Mapa 1. Aportaciones del Ramo 33 a municipios 2000-2010 por habitante	127
Mapa 2. Distribución de en cuartiles de los municipios por índice de pobreza 2010	128
Mapa 3. Recaudación de impuestos locales.....	133
Mapa 4. Relación bivariada entre pobreza y fondos del Ramo 33.....	134
Mapa 5. Distribución de los municipios a nivel nacional por grado de desarrollo institucional y de gobierno electrónico.....	136

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Autocorrelación espacial positiva	122
Ilustración 2. Autocorrelación espacial negativa	123
Ilustración 3. Matriz de pesos espaciales	124
Ilustración 4. Autocorrelación en el plotter de Moran	125

Siglas y acrónimos

ANAGO	Asociación Nacional de Gobernadores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDS	Convenios de Desarrollo Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEMUN	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
COPLADES	Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo
COPRODES	Comités de Desarrollo de los Estados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FGP	Fondo General de Participaciones
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en los Municipios
FMI	Fondo Monetario Internacional

FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto operativo
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCF	Ley General de Coordinación Fiscal
LGCP	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGEP	Ley General de Educación Pública
LGS	Ley General de Salud
NGE	Nueva Geografía Económica
PAFEF	Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RFP	Recaudación Federal Participable
SEDSOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Introducción

Después de un prolongado periodo de desarrollo y crecimiento económico que recibió el nombre de “el milagro mexicano”, y un periodo más breve en el que se evidenciaron las fallas en el modelo de desarrollo que se había implementado en el país desde los años 40, a partir de la segunda mitad de la década de los 70 se empezaron a presentar de manera recurrente y periódica, hondas crisis económicas que trastocaron las bases del desarrollo económico, y también los cimientos políticos y sociales de México.

Para enfrentar esta problemática, entre otras acciones se publicó en 1980 la Ley de Coordinación Fiscal con el objetivo de fortalecer las economías de los estados menos desarrollados y se creó también el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Hasta entonces, los gobiernos en los estados habían buscado no ceder las facultades recaudatorias que ostentaban, pero una vez que el gobierno federal tuvo en su control los principales instrumentos fiscales (IVA e ISR), los gobiernos estatales cedieron esos espacios de control, a cambio de recibir participaciones desde la federación.

No obstante, los procesos de crecimiento económico en las últimas décadas se han presentado de manera muy errática, con consecuencias en diferentes órdenes: el primero es desde una perspectiva de las finanzas públicas, al no tener certeza sobre los niveles de recaudación; y en segundo lugar, como consecuencia de los problemas económicos se han presentado otros de orden político y social. Los elevados niveles de desempleo generados por las crisis, se tradujeron en el fortalecimiento de una economía informal, con efectos en la capacidad recaudatoria del Estado. Asimismo, como consecuencia de la inequidad en la distribución del ingreso, el bajo desempeño económico a nivel estatal hizo más profundas las diferencias entre los estados menos desarrollados con respecto a otras entidades federativas con mayores niveles de desarrollo, situación que se observa de manera más profunda al analizar las condiciones de desarrollo en el ámbito local (municipios).

En los tres niveles de gobierno en México, el fortalecimiento del federalismo fiscal es una opción que las autoridades consideraron viable para fomentar el desarrollo

económico en los estados y los municipios, sustentado en procesos de descentralización administrativa y fiscal en los que se han transferido responsabilidades a los estados y municipios para la atención e implementación de servicios públicos y acciones, que otrora se concentraban en el nivel federal. El proceso de descentralización administrativa se dio en las principales ramas de la política social, principalmente educación, salud y desarrollo social. Se transfirieron paulatinamente las responsabilidades de estos servicios públicos a los estados, junto con la programación de las transferencias de recursos desde el gobierno federal para atender su operación.

A partir de 1990, el proceso de descentralización recibió un mayor impulso y la responsabilidad de más productos y servicios públicos fueron transferidos a los estados y municipios, al mismo tiempo que se fueron generando diferentes fondos para transferir las participaciones federales. Así se crearon en el cuerpo del presupuesto de egresos de la federación ramos de orden programático – presupuestal destinados a transferir los recursos a las entidades.

Entre 1991 y 2000, los recursos públicos en México promediaron el 18.7% del PIB, misma proporción que guardan otros países con similar nivel de desarrollo en la región como Brasil y Chile; aunque si se elimina el ingreso proveniente de los productos petroleros, el nivel de los recursos públicos estaría en alrededor del 10% del PIB (Sobarzo, 2005). La capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales no se ha visto fortalecida y a nivel local, los municipios no han encontrado esquemas que les permita incrementar su ingreso.

La redistribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, se hizo con el objetivo de fortalecer la capacidad de decisión de los estados y municipios, y con ello, mantener una política homogénea para impulsar el desarrollo en las regiones que permitiera eliminar las diferencias existentes entre ellas. Así, la creación del Ramo presupuestal 33 en 1998 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), buscó alcanzar dos objetivos simultáneos: institucionalizar la distribución de recursos federales para apoyar actividades específicas en beneficio de la población; y canalizar mayor cantidad de recursos mediante el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales.

Si bien paulatinamente se estableció el marco regulatorio para dar claridad en los mecanismos para la asignación de las participaciones a estados y municipios, la descentralización y federalización del gasto generaron un fenómeno de pereza fiscal que se observa en la incapacidad de los gobiernos locales para obtener recursos propios mediante el aprovechamiento de sus facultades recaudatorias. Asimismo, el crecimiento de los recursos asignados a través de los fondos que integran el Ramo 33 no se refleja en el abatimiento de las desigualdades existentes entre las regiones y en la mejoría en las condiciones de vida de amplios sectores de la población que sufren condiciones de pobreza, objetivo en sí mismo que dio origen a este ramo presupuestal.

La tradición centralista de México en materia fiscal, se identifica mediante el manejo de una política fiscal federalizada. Este esquema recaudatorio presenta ventajas y desventajas para los otros dos niveles de gobierno: por una parte, garantiza a los estados y municipios una fuente constante de ingresos; en contraparte, no ha generado mayor autonomía en estos niveles de gobierno, ya que gran parte de los recursos que son transferidos a las localidades, son en forma de participaciones que llegan etiquetadas para aplicarse en rubros específicos del gasto.

Las asignaciones federales son la principal fuente de ingresos de los estados y municipios. Para estos últimos, en muchos casos es la única fuente de recursos. Al mismo tiempo que buscan fortalecer la descentralización administrativa, las participaciones se realizan bajo una óptica redistributiva que tiene por objeto compensar la inequitativa distribución del ingreso, y paliar los problemas de desarrollo económico impulsando el desarrollo en las regiones que más lo necesitan (Sandoval, 2013). Sin embargo, las carencias y diferencias entre regiones sigue siendo manifiesta y cabe preguntarse si efectivamente, el centralismo en los mecanismos de recaudación y el proceso de transferencias condicionadas, contribuyen a la solución de los problemas del desarrollo en las regiones y localidades, o si son más un mecanismo económico – administrativo que busca ser eficiente, para controlar el gasto público.

A la fecha, se ha avanzado mucho en materia de descentralización del gasto, pero con costos para los estados y en la calidad de bienes y servicios que no han sido

plenamente determinados. Asimismo, puede cuestionarse si la federalización del gasto ha sido y es, la mejor alternativa para resolver los problemas del desarrollo a nivel local, o si es conveniente dotar a los gobiernos locales de mayor autonomía para definir en qué acciones resulta más rentable, socialmente hablando, invertir los recursos públicos. Adicionalmente es de resaltar que la autonomía en el ámbito municipal se ve afectada por las capacidades de los municipios de ejercer el gasto, los problemas para la canalización de recursos y la escasa cultura en materia de rendición de cuentas; además de la restricción temporal en el ejercicio de las presidencias municipales (3 años) que limitan la capacidad para desarrollar grandes obras.

En cuanto al monto que opera, el Ramo 33 es el más importante para dotar de recursos a nivel local, aunque los mecanismos de asignación son de orden programático, y en esto radica la principal crítica que se hace a este ramo presupuestal, ya que es muy rígido y poco adaptable ante cambios en las condiciones económicas. Así, vale la pena cuestionar si existe un impacto en los niveles de desarrollo local derivados de la orientación del gasto, y cuál sería el efecto si se dejara en los municipios las decisiones de aplicación de las transferencias federales.

Derivado de las acciones de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), estrategia reciente impulsada desde el gobierno federal para disminuir la brecha de pobreza en las regiones que presentan los menores índices de desarrollo económico, el 13 de octubre de 2013 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal principalmente para dirigir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 hacia el cumplimiento de los objetivos definidos en la CNCH. Esta medida de política, busca aplicar los recursos asignados a este Fondo en los municipios o poblaciones con las mayores carencias en términos de los objetivos de la estrategia.

Objetivo central

En el presente trabajo de tesis, se busca identificar si existe una relación positiva entre la asignación de recursos federales a los municipios a través del Ramo 33 del

Presupuesto de Egresos de la Federación y el desarrollo económico local, considerando que el estudio del desarrollo económico local tiene como propósito reducir las disparidades e inequidades existentes en las regiones, mediante el incremento en la calidad de vida de sus habitantes. Con este marco, el objetivo central de la investigación es: **identificar si el federalismo fiscal contribuye con el desarrollo económico local, y genera igualdad de oportunidades entre las regiones y municipios del país.**

Preguntas de investigación

Con base en el objetivo planteado, este trabajo busca responder a las siguientes preguntas de investigación:

¿El federalismo fiscal y el gasto federalizado, específicamente el Ramo 33, ha cumplido con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de los municipios a partir de su creación en 1998? Si es así, ¿Cuáles son sus efectos en términos del desarrollo local?

Hipótesis

La hipótesis de trabajo que se establece es que el federalismo fiscal es un instrumento eficiente de política económica para controlar la asignación del gasto, pero su eficacia se ve limitada por las capacidades administrativas, operativas y políticas a nivel local. Por ello, la eficiencia del gasto público a través de la asignación de recursos federalizados en el Ramo 33, no necesariamente contribuye a disminuir la brecha de desarrollo económico entre los municipios mexicanos.

Objetivos de investigación

Bajo esta hipótesis, se establecen los siguientes objetivos de investigación:

- ✓ Conocer las condiciones que guardan las relaciones de orden fiscal entre la federación, los estados y los municipios.

- ✓ Identificar y explicar las relaciones de causalidad entre federalismo fiscal, descentralización fiscal y administrativa y gasto federalizado, como promotores del desarrollo a nivel local.
- ✓ Determinar si los mecanismos para la asignación de las participaciones del Ramo 33 a los municipios, son los idóneos para contribuir a su crecimiento y desarrollo económico.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos. En el capítulo primero se define el marco teórico de la investigación, mediante el conocimiento de los principales enfoques teóricos que estudian el concepto de desarrollo económico, identificando la diferencia entre éste y el concepto de crecimiento económico. El capítulo se divide en dos partes: en la primera, se describen las principales teorías del desarrollo económico a nivel de país, y en la segunda parte se recuperan los enfoques teóricos sobre el desarrollo regional y local. En ambos casos, se incorpora el enfoque institucional o de la organización, ya que consideramos que el desarrollo económico es un proceso que rebasa la simple asignación de factores, por lo que debe ser abordado con una perspectiva multidisciplinaria entre las que se incluyen aspectos de orden político, sociológico, administrativo y de políticas públicas.

En el segundo capítulo se analizan las particulares condiciones del federalismo en México, el proceso de descentralización que ha tenido lugar desde la década de 1980 y el fortalecimiento del federalismo fiscal como estrategia definida desde el sector central para impulsar el desarrollo regional y local.

En el capítulo tercero se hace un análisis estadístico para identificar si las aportaciones federales a los municipios, contribuyen o han contribuido en el desarrollo local, a partir de cuatro aspectos que consideramos fundamentales para explicar el nivel de desarrollo de los municipios: fortalecimiento de su autonomía financiera, capacidad y utilización de los municipios para contratar deuda pública, desarrollo institucional y calidad de vida de los habitantes.

El capítulo cuarto incluye un análisis espacial de los municipios en México en donde se refleja los desequilibrios e inequidades a nivel local, mediante dos modelos de regresión que buscan identificar la correlación entre algunas variables del ingreso y

el gasto en los municipios, con énfasis en las asignaciones de los dos fondos del Ramo asignados a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Finalmente, como capítulo cinco presentan las principales conclusiones de la investigación.

I. Marco teórico: crecimiento y desarrollo económico

En este capítulo se identifican los principales enfoques teóricos en los que se sustenta el estudio del desarrollo económico. En primera instancia, el análisis se centra en la identificación de las principales teorías de desarrollo a nivel de país. En la segunda parte se identifican las principales corrientes en las que se inscriben las teorías del desarrollo regional y local. Se profundiza en los aspectos inherentes al desarrollo en estos niveles, haciendo énfasis en la dificultad de definir de manera unívoca el concepto de desarrollo regional y local, y se identifican aspectos relevantes de algunas de las principales corrientes de pensamiento y teorías del desarrollo regional y local.

I.1 Teorías del Desarrollo Económico a Nivel de País

Es frecuente que se confunda el concepto de crecimiento económico con el de desarrollo económico. Sobre esto, Schumpeter (1934) identificó la diferencia entre ambos al considerar que mientras el primero se refiere al proceso gradual de la expansión de bienes y servicios, el desarrollo económico es un concepto mucho más amplio que se refiere a un proceso en el que se llevan a cabo nuevas combinaciones, medios y métodos de producción (de bienes y servicios en cantidad y número), con transformaciones en la organización de las industrias. Al respecto, Stiglitz (1998) plantea que 'el desarrollo' representa una transformación de la sociedad, un movimiento de tradiciones, relaciones, formas de pensar etc. Para Williams (1983) y Sen (1999) desarrollo es el establecimiento de condiciones e instituciones que fomentan la realización de las capacidades y facultades de la mente humana en las personas, comunidades y lugares.

De lo anterior se desprende que el crecimiento económico es tan solo una fracción necesaria pero no suficiente, para explicar el desarrollo económico de un país, una región o una localidad. Para explicar el desarrollo a nivel de país, podemos identificar cinco grupos de teorías del desarrollo:

- i) Teorías clásicas o tradicionales: Schumpeter (1934), Lewis (1954), Rostow (1956) y Myrth (1958)

- ii) Teorías neoclásicas: Harrod (1936), Domar (1949), Solow (1956) y Corden (1971)
- iii) Industrialización por sustitución de importaciones: Prebisch (1948, 1950) y Singer (1950)
- iv) Modelo liberal en América Latina (Chile 1973): Maitland (1984), Gray-Lowery (1988), Blumenger (1998)
- v) Nuevas teorías o corrientes de desarrollo económico: Romer (1986), Lucas (1988, 1993), Stiglitz (1988).

I.1.1 Teorías clásicas o tradicionales

En este grupo se contemplan los trabajos de Schumpeter (1934), Lewis (1954), Rostow (1956) y Myrdal (1958), en los que se comparten dos aspectos centrales en el análisis: desarrollo de sociedades pre-capitalistas a capitalistas y concepción dualista de una economía en desarrollo.

Para este grupo de teorías, un país en desarrollo guarda las siguientes características:

- La economía tiene dos sectores: uno pre-capitalista o sector de subsistencia (sectores primarios de producción o de uso de su fuerza de trabajo) y el segundo sector es capitalista y de mayor productividad.
- El “salario real” en el sector de subsistencia es determinado por factores institucionales de manera exógena, mientras que en el sector capitalista es determinado por las fuerzas de mercado.
- El proceso de desarrollo de la economía descansa en tres tipos de agentes: los trabajadores, los capitalistas y el gobierno.

Según este enfoque, las causas que explican la situación inicial de subdesarrollo para los clásicos, y los aspectos que se requieren para transitar de la etapa inicial de subdesarrollo a la de desarrollo se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Causas que explican el subdesarrollo económico y transición de la etapa de subdesarrollo a la de desarrollo

Causas de la situación de subdesarrollo	Tránsito de la etapa de subdesarrollo a la de desarrollo
1.- Insuficiencia de la demanda interna para absorber la mano de obra de los sectores no capitalistas 2.- Ausencia o insuficiencia de una clase capitalista que permita generar ahorro que se canalice a inversiones productivas 3.- Bajo desarrollo del sector financiero 4.- Existencia de indivisibilidades en la producción, demanda y ahorros	1.- Oferta de trabajo precio elástica 2.- Existencia de cambios políticos, sociales, institucionales y culturales hacia la situación de desarrollo. 3.- Aparición e incremento de una clase empresarial innovadora, con alta propensión a la inversión y el ahorro 4.- Expansión del sector financiero 5.- Incremento importante en la inversión 6.- Intervención del Estado en diversas esferas

Fuente. Elaboración propia

Transitar de la etapa de subdesarrollo a la de desarrollo requiere de la conjunción de condiciones de orden cultural, institucional, económico, social y político, en el que la interacción de los actores involucrados resulta indispensable; en particular la intervención del Estado aparece como fundamental en la medida que lo hace en diversas esferas. Interviene primeramente en los sectores económicos donde existen indivisibilidades productivas y que además sirven como sectores de soporte para el desarrollo de industrias en otros sectores. En segundo lugar, también interviene en la redistribución del ingreso hacia los grupos que presentan una mayor propensión al ahorro y a la inversión, en una etapa de transición que va desde la situación inicial de subdesarrollo hasta la de crecimiento sostenido. En tercer lugar interviene en la definición eficiente y eficaz, de la recaudación fiscal (impuestos) y la definición de subsidios y transferencias que generen los recursos necesarios y suficientes para lograr tres objetivos fundamentales: i) La estabilidad macroeconómica; ii) inversión en los sectores de infraestructura; y iii) redistribución de ingresos hacia los grupos con alta propensión al ahorro y la inversión, sin descuidar a los sectores de la población en situación de pobreza (Tello, 2006: 18).

I.1.2 Teoría Neoclásica del Crecimiento Económico

Entre los principales exponentes de la teoría del crecimiento económico están Harrod (1936), Domar (1949), Solow (1956) y Corden (1971). A diferencia de la teoría tradicional del desarrollo en la que el crecimiento económico a pesar de jugar un papel importante es uno entre otros que también son significativos, tales como el desarrollo institucional, cambios políticos y sociales, en donde indicadores sociales, demográficos y de salud constituyen elementos y objetivos del desarrollo; en el crecimiento económico neoclásico la lupa está puesta en el nivel y los cambio de los factores de la oferta; es decir, de la “capacidad productiva” de la economía. Las teorías neoclásicas del crecimiento asumen que la tasa de crecimiento de la población o de la fuerza laboral se determina de manera exógena, y que en economías libres de toda intervención gubernamental en los mercados capitalistas se puede proponer que:

- i) La diferencia de los niveles de PIB real por habitante entre países está determinada por la dotación de los factores intangibles y los factores tangibles de los habitantes de los países;
- ii) La diferencia de crecimiento de la tasa del PIB estará determinada por la diferencia en la tasa de variación de un determinado periodo de la productividad factorial total;
- iii) Bajo idénticas tecnologías, tasas de ahorro y depreciación del capital, tasas de crecimiento de la población y sin diferencia significativas en otros factores fuentes del crecimiento, los países convergen en el nivel de PIB real por habitante.

La relevancia de las teorías neoclásicas del crecimiento económico radica en la identificación de las variables y parámetros que pueden incidir o modificar el curso de una economía hacia el desarrollo sostenido. Entre las variables más relevantes se identifican:

- a. La propensión al ahorro de los países y el nivel de la tasa de ahorro.
- b. El crecimiento de los factores tangibles por habitante.
- c. La tasa de crecimiento poblacional.
- d. La tasa de depreciación del capital.

- e. Los recursos extranjeros provistos por los organismos internacionales.
- f. La existencia de múltiples bienes. (Tello, 2006, P. 22)

En estos modelos, la intervención gubernamental para el crecimiento económico es un factor que no se considera entre las variables que inciden en el crecimiento. Por el contrario, los supuestos en los que se basa el análisis están propuestos para mercados capitalistas libres de la intervención gubernamental; además de que no existen distorsiones ni cambio en la asignación de recursos naturales.

I.1.3 Estructuralismo Latinoamericano

El Estructuralismo Latinoamericano es impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), basado en las teorías clásicas de desarrollo económico, pero observando que el comercio internacional tenía un efecto negativo en las economías en desarrollo, en la relación con los países desarrollados. El modelo propuesto por Prebisch (1949) y Singer (1950) sostiene que distorsiones en los mercados laborales y de los productos, y las diferencias entre las elasticidades precio e ingreso entre la demanda de los productos primarios producidos en los países en desarrollo contra la de los productos manufacturados de los países desarrollados, generan una tendencia decreciente en términos de la relación de intercambio en contra de los países de la periferia.¹

Asimismo, se producen efectos asimétricos generados entre otros factores, por cambios en la tecnología y en la propensión al ahorro. Mientras que el crecimiento en los países de la periferia genera decrecimiento en los términos del intercambio (precio de las exportaciones primarias/precio de las importaciones de manufacturas) y en este sentido el posible decrecimiento del ingreso por habitante de la periferia, el crecimiento del centro genera crecimiento en el ingreso por habitante en esos países.

Un aporte relevante de algunos de los principales teóricos de la CEPAL Noyola, (1957) y Sunkel (1958), es que mencionaron que existe la posibilidad de que bajo

¹De forma indistinta, a partir de la década de 1950 a los países en desarrollo se les denominó como “países de la periferia o países del sur”, mientras que los países desarrollados eran identificados como “países del centro o del norte”.

circunstancias particulares, la causa primaria de la inflación no sea la expansión monetaria, sino el desequilibrio en la balanza de pagos y otros problemas de orden estructural de los países latinoamericanos. Con base en estos supuestos, durante las décadas de 1950, 1960 y hasta finales de 1970, las políticas de los países del Sur, principalmente en América Latina, se orientaron a tratar de fortalecer el mercado interno, para lo que se requirió que las industrias nacientes recibieran protección. A su vez, esta protección redundaría en el fortalecimiento de la demanda interna y en la generación de las condiciones necesarias para el despegue hacia el desarrollo en los mismos términos de los postulados clásicos identificados anteriormente.

Desde la órbita estatal se implementaron políticas que buscaban promover el desarrollo industrial a un ritmo suficiente que permitiera afrontar los retos de una población que crecía a tasas muy elevadas y también, a insertarse bajo condiciones más ventajosas y de mayor competitividad en el ámbito internacional. Así, las medidas de política económica se orientaron a fortalecer una planta industrial que paulatinamente pero de manera acelerada, transitara de las exportaciones de productos del sector primario, hacia productos manufacturados y con un mayor valor residual de venta.

Para Lichtestejn (2001), la incorporación del sistema cepalino puso en la mesa la discusión nuevos planteamientos sobre el comercio exterior. Asimismo, el análisis de la CEPAL buscó la viabilidad de la opción industrializadora con la intención de impulsar un proceso más igualitario en América Latina. Bajo este esquema, la idea es que con la industrialización se puede salir del subdesarrollo. El Estado asume, en estas teorías, un papel decisivo en la formulación de una política económica que por definición se suponía autónoma.

I.1.4 El Modelo Neoliberal

El gobierno tuvo un papel muy activo en la economía durante el periodo en el que se implementó el modelo estructural latinoamericano. No obstante que en algunos países como es el caso de México se observaron periodos prolongados de

crecimiento,² a principios de la década de 1970 se evidenciaron consecuencias negativas en los países en los que se estableció el proceso de Industrialización por sustitución de importaciones: bajas tasas de crecimiento del PIB real por habitante; altas tasas de inflación; y desequilibrio fiscal, monetario y de la balanza de pagos. Lo anterior, derivó a principios de la década de 1980 en la crisis de deuda y en la adopción de un nuevo modelo económico que se ajustara a las exigencias de los acreedores internacionales, y a los nuevos paradigmas que se observaban en el concierto internacional.

El modelo neoliberal supone un mercado libre de distorsiones, por lo que sus postulados retoman algunos principios del liberalismo económico en donde los fundamentos de la economía deben ser la base, al mismo tiempo que se plantea que las distorsiones han sido generadas por la intervención estatal. Los principios del modelo neoliberal son:

- a. La asignación de recursos resultante de una economía con mercados perfectamente competitivos es eficiente.
- b. Una predeterminada asignación de recursos eficiente puede ser alcanzada mediante un adecuado sistema de instrumentos implementados por el Estado.³
- c. Bajo idénticas tecnologías y similares comportamientos de los agentes económicos, las economías convergerán en el largo plazo hacia el mismo nivel de PIB real por persona.

El primer elemento supone que la asignación de los recursos es eficiente porque está determinado por el mercado; según los neoliberales en el proceso de sustitución de importaciones la participación del Estado genera ineficiencias en dicha asignación. La participación del Estado puede resolver el problema de

²Entre 1952 y 1970 en México se implementó la política conocida como “Desarrollo Estabilizador”. Durante más de cuatro décadas, el crecimiento anual promedio de la economía de México registró un promedio de 6.3%. Cfr. Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap01.pdf> consultado el 8 abr. 2016.

³El sistema de instrumentos que pueden ser utilizados por el Estado se refieren a definiciones precisas de orden fiscal, tales como impuestos, subsidios y transferencias, lo que según los postulados neo liberales repercutirán en una distribución de la riqueza más equitativa.

equidad; mientras que los mercados son eficientes, la intervención estatal se concentra en las condiciones de distribución y pobreza. Bajo el supuesto neoliberal, el tercer principio se corrige de manera automática, ya que al ser eficientes los mercados y tomadas las decisiones por parte del Estado para lograr equidad entre la población, las diferencias entre los países pobres y ricos tenderán a desaparecer logrando un crecimiento apropiado y cambios en los fundamentos de la economía. La teoría neoliberal propone que para eliminar las distorsiones se requieren cambios profundos, que se denominan como “reformas estructurales”. Éstas se orientan a establecer las condiciones para el crecimiento de las economías mediante la implementación de programas de estabilización tendientes a eliminar o al menos reducir, los desequilibrios macroeconómicos de orden fiscal y monetario de la balanza de pagos. Con esto se podrá lograr un nivel de precios sostenido, reduciendo y controlando las tasas de inflación.

Otras reformas estructurales son la liberalización comercial,⁴ la liberalización financiera y del mercado de capitales⁵, eliminar los regímenes que controlan el tipo de cambio y definir la intervención que tendrá el Estado en la instrumentación de estas reformas. Lo que se busca es desregular la economía en aquellas ramas de la economía en las que existe control de precios, reducción del aparato estatal mediante la privatización de empresas públicas, reforma tributaria y hacer más eficiente el sistema de gasto para la provisión de servicios públicos, que se traduzca en la reducción en los índices de pobreza de amplios grupos de la población.

A diferencia del modelo estructural, el neoliberalismo plantea que el sector exportador genera una serie de efectos positivos en la economía de los países en desarrollo, tales como: i) ampliación de los mercados e incremento de la demanda doméstica como resultado del incremento en la demanda externa; ii) explotación de las economías de escala y diversificación; iii) mayor capacidad de competencia en el mercado internacional; iv) innovación tecnológica; y v) generación de nuevos puestos de trabajo.

⁴Se refiere a la reducción o eliminación de barreras al comercio, tales como los aranceles, subsidios a la exportación o el pago de cuotas.

⁵ Eliminar controles de la tasa de interés y permitir el libre flujo de activos financieros en la economía.

I.1.5 Nuevas teorías

Al mismo tiempo que se desarrollan los planteamientos neoliberales, algunos trabajos de orden teórico entre los que se encuentran los elaborados por Romer (1986), Lucas (1988), Stiglitz (1988), North (1981, 1986 y 1990) y Olson (1982, 1996), retoman postulados clásicos estableciendo la teoría moderna o los nuevos postulados sobre el desarrollo y el crecimiento económico. Estos postulados teóricos pueden ser clasificados en dos grupos: el primero denominado “el enfoque institucional o de la organización” y el segundo identificado como “las nuevas teorías del crecimiento endógeno” (Tello, 2006: 25). Para Krugman (1995) la diferencia entre estas nuevas teorías en relación con las teorías anteriores, es el enfoque microeconómico aplicado en lugar del enfoque exclusivamente macroeconómico anterior.

Enfoque Institucional o de la organización

Al inicio de la segunda mitad del siglo XX y hasta finales de la década de 1960, la diferencia entre las tasas de crecimiento por habitante entre los países periféricos y los industrializados, se explicaba a partir de la diferencia en la asignación de factores o recursos necesarios para el crecimiento. El enfoque clásico del desarrollo económico era de orden histórico y por lo tanto, suponía que el proceso de los países era siempre un tránsito por las diferentes etapas hasta llegar a una de mayor desarrollo, por lo que bastaría dotar a los países de los factores de los que carecen, equilibrando con esto el crecimiento entre los países. Las medidas a implementar podrían surgir por decisiones de política interna, como la promoción y fortalecimiento del ahorro o elevando los niveles de educación, además de la ayuda extranjera que se da a esos países.

Al respecto Tello (2006) retomando los postulados de Stiglitz y Hoff (2001), explica que lo anterior no parece convincente a raíz de la evidencia relacionada con el desarrollo de los países periféricos. En su estudio demuestra que el ingreso por persona no es convergente con el de los países desarrollados, aunque se haya dotado a los primeros de los recursos que se consideraba necesario, desmintiendo los supuestos neoclásicos del desarrollo económico. Para Stiglitz y Hoff el desarrollo

económico debe ser explicado por otros razonamientos diferentes a la mera asignación de factores, por lo que consideran que las áreas de desarrollo que explican las diferencias son las relacionadas a la economía de la información, la teoría de la coordinación y la economía de las instituciones (Tello, 2006: 26).

El enfoque institucional u organizacional⁶ se diferencia del enfoque neoclásico, el cual sostiene que las asignaciones son eficientes, los mercados son eficientes y por lo tanto existe un equilibrio único. Las nuevas teorías del desarrollo cuestionan estos postulados, ya que consideran que la existencia de un PIB por persona bajo, es un equilibrio ineficiente, al que se le denomina “trampa de equilibrio”.

Si bien algunas teorías clásicas observaron la existencia de estas “trampas de equilibrio”, el avance de las teorías modernas con relación a las anteriores, radica en la incorporación de un aparato técnico formal (sustento matemático) para el análisis. Asimismo, las nuevas teorías no tienen un enfoque histórico como el de las teorías tradicionales, en el sentido de que las naciones tienen un proceso de desarrollo que pasa por varios estadios hasta lograr la situación de desarrollo deseada. Con base en estas dos diferencias técnicas y conceptuales fundamentales, en las teorías institucionales u organizacionales el proceso de desarrollo es resultado de un proceso de cambio institucional y de procesos productivos. La condición del nivel de desarrollo puede deberse, según Stiglitz y Hoff (2001), a eventos históricos de carácter fortuito a partir de los que es posible identificar la posición que ocupa un país como desarrollado o subdesarrollado.

Un concepto central que diferencia las teorías tradicionales de las nuevas teorías, se refiere al papel que juegan las instituciones en el desarrollo económico. Al respecto, se identifican dos procesos que se desarrollan de forma paralela y que están estrechamente relacionados y por lo tanto, uno puede acelerar o retrasar al otro. El primero es incrementar el estándar de vida de los habitantes en una economía, y el segundo se refiere propiamente al desarrollo institucional y la transformación organizacional. Los cambios institucionales son: “...cambio en el comportamiento o conducta de los agentes, cambio en las interacciones entre

⁶ A los largo de esta sección se denominará al enfoque institucional como enfoque organizacional de manera indistinta.

agentes, cambios en el papel político de los agentes, cambios en los niveles de urbanización, etc.” (Tello, 2006: 28).

Dos conceptos adicionales marcan las diferencias existentes entre la teoría institucional y las teorías tradicionales. El primero se deriva del arreglo institucional resultante, mismo que determina la agencia y los contratos o acuerdos entre los agentes; y el segundo es el concepto de la organización. En cuanto a la agencia, las asignaciones pueden o no ser eficientes dependiendo del comportamiento de las siguientes condiciones: i) El grado de simetría de la información de los individuos que participan en la agencia; ii) el grado de aversión al riesgo de los individuos; iii) los términos del contrato entre los individuos; iv) el grado de compromiso de los individuos de la agencia; v) el grado en que pueda ser medido el desempeño de los individuos de la agencia; y vi) la dotación de riqueza o activos de los individuos que participan en la agencia.

En cuanto a la organización, se define como el arreglo de un grupo de individuos con un objetivo común. En el enfoque institucional la unidad de análisis es la organización, a diferencia del individuo que es la unidad de análisis en las teorías tradicionales. Al igual que en el caso de las instituciones, las organizaciones definidas ya sea exógena o endógenamente afectan el desarrollo de las economías. Para North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son la formación humana que genera restricciones al comportamiento y dan forma a la interacción entre los individuos, en un contexto determinado y en un espacio temporal. De esta forma, el cambio institucional da forma a la evolución de las sociedades en el tiempo y es la clave para identificar los cambios históricos. Para North es indudable que el desempeño económico en diferentes momentos históricos, se explican por el resultado de la forma en que evolucionan las instituciones. Éstas reducen la incertidumbre al dar una estructura a la vida cotidiana. En materia económica, las instituciones definen y limitan el margen de opciones de los individuos.

Siguiendo a North, en principio las instituciones son los límites que el ser humano se impone a sí mismo, por lo que las instituciones evolucionan en razón de la evolución humana. Sobre esta base, una teoría de las instituciones debe partir del

individuo. En efecto, las instituciones son resultado de una acción humana, mismas que son creadas o evolucionan para establecer las reglas de interacción entre los individuos.

Las instituciones afectan el desempeño de la economía por los efectos que tienen en los costos de intercambio y de producción. De la mano de la tecnología empleada en la producción, las instituciones son determinantes en los costos de transacción y transformación elevando los costos totales (North, 1990). Sobre esto, cabe cuestionarse en qué radica que el desempeño de la economía muestre patrones divergentes entre diferentes países, en regiones o incluso entre localidades de un mismo país. La respuesta parece encontrarse en la existencia misma de las instituciones, de su efectividad y eficiencia.

Los postulados neoclásicos evolucionaron en el contexto del elevado desarrollo observado en los mercados de Europa occidental, caracterizados por bajos o insignificantes costos de transacción. Sin embargo, en las economías modernas es prácticamente imposible identificar estas condiciones, por lo que más bien es necesario orientar el análisis, hacia qué es lo que genera la imperfección de los mercados. En este sentido, el análisis debe orientarse a identificar los costos de transacción.

Los costos de transacción se deben a que la información en poder de las partes es costosa y asimétrica y porque las instituciones creadas para regular la interacción entre los individuos, se traduce en alguna medida en imperfección de los mercados. Las historias exitosas en la historia económica describen las innovaciones institucionales que han permitido reducir los costos de transacción e incrementar los beneficios del comercio y la expansión de los mercados, pero en la mayoría de los casos esas innovaciones no crearon las condiciones necesarias para la eficiencia de los mercados del modelo neoclásico (North, 1990).

Para que el mercado se acerque a la eliminación de los costos de transacción se requeriría que la legislación lograra compensar las diferencias entre los actores ganadores y los perdedores, mediante costos de transacción lo suficientemente bajos que los beneficios se distribuyeran entre el total de actores. Existen cuatro condiciones de información e institucionales que se deben cumplir para lograr esto:

- a. “Las partes afectadas deben tener la información y el modelo correcto para identificar las ganancias y las pérdidas en las que incurrir.
- b. Los resultados pueden comunicarse a su agente (el legislador) quien votará acorde a las necesidades de su representado.
- c. Los votos serán medidos en razón de las ganancias o pérdidas, de tal forma que los resultados puedan ser medidos y los perdedores sean apropiadamente compensados.
- d. Este intercambio puede completarse con la disminución de los costos de transacción” (North, 1990: 109)

La estructura institucional más favorable para acercarse a tales condiciones, según North, es una democracia moderna mediante sufragio universal.

Para Chang (2006), ante la información asimétrica a la que tienen acceso los actores, que deriva en fallas continuas en la aplicación de políticas, se ha traducido en que los economistas ortodoxos actualmente usen a las instituciones para explicar dichas fallas en la aplicación de las teorías económicas correctas. Así, a partir de la crisis asiática de 1997, los grandes organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han puesto el énfasis en las reformas de las instituciones de gobernanza corporativa y en las leyes de bancarrota.

Lo anterior, derivado de la preocupación de dichos organismos para resaltar el papel que juegan las instituciones en el desarrollo económico, y con ello, dar una alternativa de solución a las fallas de las políticas ortodoxas en el mundo real. “El argumento institucional se utiliza para proteger los dogmas centrales de la economía ortodoxa ante su incapacidad para explicar lo que sucede en el mundo real” (Chang, 2006:126).

En opinión de Chang, la literatura ortodoxa es incapaz de identificar la diferencia entre ‘formas’ y ‘funciones’ en las instituciones. En ocasiones, como el índice de gobernanza propuesto por Kauffman et. Al. (1998, 2002, 2003), que busca medir la calidad de las instituciones, mezcla variables que captan las diferencias de las formas de las instituciones (democracia, independencia del sistema judicial, ausencia de propiedad del Estado), y de las funciones que desempeñan (imperio de

la ley, respeto de la propiedad privada, cumplimiento de contratos, estabilidad de precios, represión contra la corrupción) (Chang, 2006).

El error de la literatura ortodoxa, sostiene Chang, es que ésta tiene una excesiva fijación en las formas particulares. Por ejemplo, esgrime el argumento de las instituciones globales estándar, tales como: “una democracia política, un sistema judicial independiente, un sector de empresas públicas pequeño, un mercado de valores desarrollado con reglas que facilitan las adquisiciones hostiles, un régimen de regulación financiera que incentiva la prudencia y la estabilidad, a través de un banco central independiente y la relación del capital del banco de pagos internacionales, un sistema de gobernanza corporativa orientado a los accionistas e instituciones del mercado laboral que garantizan la flexibilidad” (Chang, 2006: 128).

No obstante que los economistas heterodoxos fueron los que inicialmente incorporaron el papel de las instituciones en el desarrollo, con el argumento de que no hay un modelo único de instituciones que pueda ser aplicado de manera generalizada en los países, el hecho de que la economía ortodoxa proponga copiar instituciones representa, al menos, una propuesta concreta para impulsar el desarrollo institucional, en contra de recomendaciones vagas que en ocasiones surgen de economistas heterodoxos.

La evidencia de algunos casos exitosos de desarrollo institucional, con base en la importación de instituciones, solo puede explicarse en la medida que las instituciones importadas gozan, por una parte, de un cierto grado de legitimidad política, lo que implica que las nuevas instituciones son consistentes y congruentes con las instituciones preexistentes ya que el origen de las instituciones es fundamentalmente cultural; y por otro lado, que las instituciones extranjeras se sujeten a un proceso de adaptación e innovación que sea consecuente con el desarrollo institucional de la economía a la que se incorpora (Chang, 2006).

Lo anterior sugiere que los países en desarrollo pueden importar de los países desarrollados instituciones que han mostrado su efectividad; así, se consideran “tecnologías de la administración social” (Chang, 2000). Sin embargo, nada garantiza que la importación institucional sea satisfactoria, como resultado de que

las instituciones formales, descansan en un entramado complejo de instituciones informales que son difíciles de observar.

Nuevas teorías del crecimiento endógeno

La principal distinción entre los modelos neoclásicos de crecimiento económico y los modelos endógenos de crecimiento, es que estos últimos tratan de explicar los cambios de la productividad factorial total generados por la acumulación de los factores intangibles, entre los que encontramos los siguientes:

- i) El capital humano en sus varias formas: stock, calidad y el generado por el aprendizaje por realizar las actividades (Lucas, 1988 y 1993) y (Romer, 1986);
- ii) La producción y uso de ideas e innovaciones tecnológicas (Romer, 1990 y 1992);
- iii) Instituciones (Aron, 2000, Mauro, 1995; Knack-Keefer, 1995) e Instituciones financieras (Huang-X Chu, 1999, Khan-Sendhadji, 2000);
- iv) Infraestructura (Paul Lau-Sin, 1997; Aschauer, 1989; Munell, 1992);
- v) Otros determinantes de la Productividad Factorial total (Easterly y Levine, 2000)

Bajo las teorías de crecimiento endógeno, los países no necesariamente convergen en niveles y tasas de crecimiento del PIB por habitante debido a las diferencias de nivel, tasas de crecimiento, y los parámetros determinantes entre países.

I.2 El desarrollo regional y local

La importancia del estudio del desarrollo regional y local se fundamenta en el incremento de las desigualdades entre grupos sociales y territorios que determinan diferencias en términos de desarrollo y bienestar (prosperidad) entre zonas geográficas, cuyo propósito es reducir las disparidades e inequidades mediante el incremento en la calidad de vida. La estrategia de desarrollo regional o local ha de adaptarse a las particularidades que en cada caso el territorio o la unidad espacial de análisis plantee.

Para Blakely (2003) el desarrollo económico local es una combinación de disciplinas y una mezcla de políticas y prácticas profesionales. En el sector manufacturero la ubicación de la producción podía ser más móvil, podía ser cambiada y por lo tanto, estar sujeta a decisión. Las localidades empiezan a competir por las plantas productivas bajo el sustento de atributos como la facilidad del transporte; bajos costos del suelo, agua y energía; así como bajas tasas impositivas o la asignación de beneficios temporales o permanentes para las empresas. Todo lo anterior aporta elementos para identificar la concentración de la producción y la riqueza en lugares específicos, aunque la variable territorial aparece aquí, supeditada a la posibilidad de los actores para ofrecer beneficios a la inversión. Bajo estas premisas, la Nueva Geografía Económica ofrece elementos adicionales al análisis del desarrollo en los niveles regional y local.

I.2.1 Nueva Geografía Económica

Al interior de los países, y más claramente al interior de los países relativamente pobres, con frecuencia existen grandes diferencias en el nivel de ingreso entre las regiones que los conforman. Para Krugman (1995), la respuesta al cuestionamiento de por qué están la riqueza y la población concentradas de manera tan marcada, puede explicarse a partir del concepto de causación acumulativa, mismo que aporta una visión del origen de este fenómeno. La causación acumulativa se refiere al hecho de que algunas localizaciones presentan ventajas iniciales, y aunque éstas pueden deberse únicamente a un accidente histórico, tienden a reforzarse a lo largo del tiempo.

Los flujos de inversión financiera y productiva se orientan hacia pocos lugares específicos, lo que se traduce en la conformación de mercados diferenciados en los que se presentan condiciones de aglomeración de capital fijo, productividad e inversión. Solo pocas ubicaciones (ciudades) se convierten en focos de atracción de la inversión, en donde es posible por ello, que se desarrolle de manera importante la investigación y el desarrollo tecnológico.

El proceso de globalización de los años recientes agudiza las diferencias existentes entre las economías, sean éstas a nivel local y regional, o también a nivel nacional

y mundial. El territorio toma en este marco, la posición central en la Nueva Geografía Económica (NGE) para explicar la distribución geográfica de la actividad económica (Krugman, 1997). Si bien desde otros enfoques teóricos el territorio es una variable fundamental, centra el análisis en las características isotrópicas, mientras que en la NGE es atendido a partir de otras condiciones características. La NGE incorpora al estudio del desarrollo regional y local la relación entre aspectos económicos y espaciales, mediante la incorporación de fundamentos microeconómicos, en donde los rendimientos crecientes de escala explican en parte, la causación acumulativa de las regiones “ganadoras” (Fujita, Krugman y Venables, 2000).

Otros fundamentos microeconómicos que Krugman (1997) incorpora en la NGE son que la actividad económica se da en un contexto de competencia imperfecta, que es aplicable a la teoría de la producción y que se traduce en la existencia de rendimientos crecientes; asimismo, el proceso de externalidades juega un rol muy importante, ya que se considera como el factor explicativo de las tendencias a la concentración espacial de actividades para la innovación tecnológica.

La movilidad de factores también toma parte en el contexto de la NGE. En la medida que el factor trabajo tenga mayor libertad y capacidad de movilización, los salarios tienden a igualarse entre las regiones, por lo que en aquellos países en donde existe mayor capacidad de movilización laboral, se encontrará mayor homogeneidad entre las regiones. Por el contrario si existen restricciones para la movilidad del trabajo, la brecha entre las regiones puede hacerse más grande (Krugman, 1995).

Para Merchand (2014) “el desarrollo de cada región o localidad depende fundamentalmente de las tendencias de crecimiento y desarrollo que se dan en las otras regiones o localidades ya que, como subsistemas abiertos, deben analizarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad, como las partes que lo componen en sus distintos aspectos multiescalares”. Las escalas así, parten de lo global para considerar que lo nacional, lo regional y lo local, también representan espacios significativos en los que se realizan actividades económicas reales. De acuerdo con Krugman (1997), hasta 1980 el enfoque espacial se había desarrollado en cinco corrientes de la Geografía Económica, pero en ninguna de ellas se

incorpora el análisis de las economías de escala y por lo tanto, el reconocimiento de la existencia de mercados imperfectos (Fujita, Krugman y Venables, 2000).⁷

Existen además, otros enfoques que fueron integrando el enfoque regional al análisis de la Geografía Económica. Entre ellos están los trabajos de Myrdal y Kaldor, que junto con Von Thünen y Walter Isard complementan el enfoque desde una perspectiva funcional. Sin embargo, los aportes de ambos enfoques cada vez más parecen dirigirse hacia la confluencia de las posiciones para integrar el enfoque regional en el análisis funcional. Al respecto, vale la pena rescatar los aportes de Kaldor al tema del desarrollo económico.

I.2.2 La Leyes de Crecimiento Económico de Kaldor

El desarrollo económico de las naciones depende del grado de industrialización de las economías. Kaldor establece las leyes de crecimiento económico, que niegan la convergencia de manera natural entre países ricos y países pobres. Por el contrario, establecen que el proceso de desarrollo económico genera países centrales y países periféricos (Moreno, 2008). Las leyes de Kaldor son tres:

1ª Ley de Kaldor: Existe una alta correlación entre el crecimiento del producto industrial y el PIB.

2ª Ley de Kaldor: Existe una estrecha relación entre la tasa de crecimiento de la productividad industrial y el crecimiento del producto manufacturero.

3ª Ley de Kaldor: Hay una relación positiva entre el crecimiento de la productividad de toda la economía y el crecimiento del sector industrial y negativa con el aumento del empleo en los sectores no manufactureros.

Prestando atención particular a la 3ª Ley, parecería que el desarrollo industrial es prerrogativa de los países ricos, mientras que los países periféricos están destinados a permanecer, salvo contadas excepciones, en condiciones de atraso y permanencia en las actividades del sector primario. En efecto, el desarrollo industrial iniciado en Inglaterra y al que después se incorporó países como E.U.A., Francia,

⁷ Las cinco corrientes o tradiciones que menciona Krugman (1997) son: i) geometría germánica; ii) la física social; iii) la causalidad acumulativa; iv) externalidades locales y; v) análisis de la renta a través del uso y el suelo. La NGE incorpora elementos de estas tradiciones al análisis, enriqueciéndolo con los fundamentos microeconómicos que se explican en el texto.

Alemania y Japón, se asemeja a un club privado cuya aceptación requiere de cumplir una serie de estrictos requisitos. Nuevos socios han logrado ingresar después de muchos esfuerzos y mediante la aplicación de medidas de política que han fomentado su desarrollo: países del sudeste asiático y más recientemente, China e India forman parte de este club de países industrializados. Los países de África Negra y América Latina han sido excluidos (Moreno, 2008).

El desarrollo industrial no es un proceso simple. En el sistema capitalista requiere la participación por supuesto del sector privado, pero la intervención del Estado es un factor indispensable para garantizar un proceso secuencial, riguroso y eficiente. Haciendo un ejercicio similar aplicable a las regiones y localidades, a priori se considera que las leyes de Kaldor en el contexto local, los resultados serían análogos al del análisis a nivel de país. La intervención del Estado resulta un factor fundamental y el desarrollo institucional es indispensable para asegurar el cumplimiento de las políticas definidas en cada caso.

Hasta este punto, la NGE y la tercera Ley de Kaldor parecen dos partes de un mismo problema. Por un lado, la NGE pone en el centro del análisis al territorio mientras que por otro lado, para Kaldor el punto central está en la industrialización. En conjunto, ambas posiciones ofrecen la posibilidad de identificar de manera más precisa, las razones por las que la riqueza y el trabajo se concentran en unas pocas ciudades, mientras que otras localidades permanecen excluidas. Esta conceptualización se verá con mayor detalle en desarrollo del apartado metodológico que forma parte de esta investigación.

I.2.3 Definición de desarrollo regional y local

Pike, et al. (2007) retomando a Armstrong y Taylor (2000), mencionan que el desarrollo local y regional ha estado dominado históricamente por definiciones de orden económico como el crecimiento, el ingreso y el empleo. Para Storper (1997) el desarrollo regional y local y el estado de bienestar, dependen de la sostenibilidad en el empleo, el ingreso y la prosperidad integral en el desarrollo económico. A partir de los años de 1960 y 1970, se empezó a cuestionar a la economía dominante desde un enfoque alternativo, poniendo la atención en el desarrollo local y regional

de las empresas nacionales en el contexto internacional de la economía, tomando una posición normativa particular que pone el énfasis en un nivel más local y orientada socialmente (Haugtonh, 1999). Así, emergen como parte de una estrategia alternativa de la economía en Estados Unidos y el Reino Unido nuevos enfoques teóricos para el análisis del desarrollo regional y local.

Con frecuencia los retos del desarrollo regional y local, se enmarcan en el contexto de nuevas instituciones a nivel regional y local tales como organizaciones empresariales, agencias sectoriales de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil; lo anterior en el contexto de la organización del trabajo. En los años de la década de 1990, con base en aspectos del crecimiento como el carácter, calidad y sostenibilidad del desarrollo regional y local, la teoría dominante ha puesto énfasis en los aspectos sociales, ecológicos, políticos y culturales (Geddes y Newman, 1999 y Morgan, 2004). Con frecuencia, movimientos alrededor de las nociones de calidad de vida, cohesión social y bienestar, han sido integradas en los enfoques teóricos del desarrollo regional y local. Algunas veces pero no sin dificultad, estos elementos se han alineado con los de competitividad y crecimiento (Pike et al., 2007).

Un enfoque reciente hacia los conceptos alternativos de trabajo ha tomado lugar en la(s) teorías(s) de desarrollo regional y local. Nociones específicas de desarrollo se determinan socialmente por grupos particulares y/o lugares con intereses específicos y en periodos determinados. El desarrollo regional y local está constituido por la variedad de países que de forma interna o de relaciones entre ellos, presentan articulaciones diferenciadas y cambios en el tiempo. De cualquier manera intereses nacionales, regionales y locales determinan el desarrollo regional y local de manera específica, en contextos particulares. Siempre bajo determinadas condiciones económicas o bajo ciertos procesos políticos y económicos.

El desarrollismo posterior a la Segunda Guerra Mundial se empezó a estudiar a partir de la década de 1970 incluyendo en la discusión como un factor inherente al desarrollo, la posición geográfica y que busca dar respuesta al desarrollo en el contexto de la era de la globalización. De cualquier forma que se defina, desarrollo es un fenómeno profundamente geográfico y como tal, no puede abstraerse de los aspectos de ubicación de las regiones o localidades.

El desarrollo regional y local es un proceso inevitablemente social y requiere la apreciación de los conceptos geográficos de espacio, territorio, lugar y escala. Espacio constituye un concepto integral de la economía, resultado de procesos de orden social, ecológico, político y de relaciones culturales, enmarcado en sus condiciones geográficas las cuales determinan la forma del proceso del desarrollo (Pike et al., 2006).

Cuando se definen políticas o estrategias orientadas a impulsar con mayor fuerza el desarrollo económico de un país, región o localidad, implícitamente se está partiendo del supuesto de que la economía que se busca desarrollar cuenta con una serie de recursos (económicos, humanos, institucionales, culturales) y de economías de escala que representan su potencial desarrollo. La estructura productiva de una localidad, el mercado de trabajo que le es propio a cada localidad, la capacidad tecnológica, la infraestructura instalada, las condiciones de índole geográfico y los recursos naturales al alcance; las características institucionales, el sistema social y político, así como aspectos de orden cultural, son todos elementos que caracterizan a un territorio o localidad, y que influyen en alguna forma en el desarrollo económico. En este sentido, el desarrollo económico local se define, aun con el riesgo de acotar su significado, como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (Vázquez Barquero, 2001: 25).

Las definiciones de desarrollo regional y local son así, dependientes del contexto. El desarrollo económico no es un objetivo en sí mismo, es una manera de generar bienestar de acuerdo a la cultura y condiciones de una población determinada (Panzanelli, 2001). De esta forma, el objetivo de bienestar no es el mismo entre las poblaciones: no es el mismo entre la población de Monterrey o la población de Ticul; no es el mismo entre la población de Tijuana o la población de Chanal. Solamente los que están viviendo en Tijuana o en Chanal, pueden fijar lo que ellos quieren lograr en el mediano y largo Plazo. Sin embargo, en cualquier definición de desarrollo regional y local, deben coincidir diferentes aspectos de orden geográfico como el espacio, el territorio y el lugar; así como otros de carácter económico, social,

político, ecológico y cultural, que son procesos relevantes al trabajo para el desarrollo regional y local en diferentes escalas y consolidado por diferentes agentes. Estas escalas y niveles, son mutuamente constitutivos, por lo que no pueden ser analizados por separado. Las localidades no pueden ser entendidas como territorios administrativos perfectamente acotados y lugares que son intrínsecamente multiescalares, constituidos por relaciones sociales que tienen un rango desde la localidad hasta el nivel global como se muestra en el cuadro 2 (Pike et al., 2006).

Cuadro 2. Escalas, procesos socio-económicos y agentes institucionales

Escala/Nivel	Proceso socioeconómico	Agentes institucionales
Global	Régimen de liberalización comercial	Organización Internacional del Trabajo (OIT) Fondo Monetario Internacional (FMI) Organización Mundial de Comercio (OMC) Estados nación
Macro-regional	Expansión de la red de tecnologías de información y comunicación	Unión Europea, Estados miembros, cuerpos reguladores, proveedores del sector privado
Nacional	Inflación doméstica	Bancos centrales, grupos financieros (financistas), prestatarios
Sub-nacional	Expansión de la infraestructura del transporte	Organismos de transporte público, Compañías privadas, Instituciones financieras
Regional	Retención en el mercado laboral de universitarios graduados	Universidades, agencias de desarrollo regional, empleadores, capacitadores
Subregional	Contracción del mercado laboral	Servicios de empleo, sindicatos comerciales, asociaciones empresariales o de comercio, empleadores, empleados
Local	Experimentación a nivel local (moneda local)	Sistema de comercio de intercambio local, hogares
Barrio	Exclusión social	Autoridades locales, sociedad civil, grupos voluntarios
Comunidad	Alfabetización para adultos	Educación e instituciones formativas, hogares, familias

Fuente: Pike et al., 2006, P.37

Cuando se habla de desarrollo económico local, nos referimos a procesos de creación y acumulación de capital en zonas geográficas bien delimitadas y concretas. Cuando nos referimos al desarrollo económico desde una óptica territorial considerando los aspectos funcionales, estamos describiendo un desarrollo económico regional o local endógeno, en donde el territorio es un agente de transformación social, independientemente de que sea un soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos.

Esta conceptualización del desarrollo surge en la década de los ochenta, que coincide en dos factores con la de desarrollo económico exógeno:⁸ i) la innovación tecnológica en las grandes empresas y ii) el flujo de mano de obra excedente de las actividades tradicionales a las modernas. Sin embargo, el desarrollo endógeno se diferencia del exógeno en los siguientes aspectos:

- considera que el desarrollo económico puede ser difuso y no necesariamente darse sólo en las grandes ciudades;
- que las empresas locales o regionales pueden generar economías de escala y reducir los costos de transacción;
- que las costumbres en las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con menores costos de producción; y
- que la sociedad civil ejerce un control creciente sobre los procesos de desarrollo de las regiones y localidades.

El concepto de desarrollo económico local contrasta con el de desarrollo de país. El segundo supone que todas las regiones al interior de un país se desarrollan de manera uniforme, pero sabemos que la realidad no es así. El comportamiento, acciones e interacciones de los agentes (económicos, políticos y sociales) tienen una mayor preponderancia en el desarrollo económico local que la identificada en las teorías del desarrollo a nivel de país. Como escalas espaciales específicas, lo regional y lo local son construcciones particularmente sociales, no simplemente

⁸El enfoque teórico de desarrollo económico exógeno en boga durante las décadas de 1950 y 1960 se basa en la idea de que el crecimiento de la producción y del desarrollo económico se debe al influjo de economías externas.

contenedores en los cuales se desarrollan los procesos. Los espacios son factores causales y explicativos del crecimiento económico no solo por ser los receptores o por sus manifestaciones, sino por lo que producen. Asimismo, la expresión de regiones o localidades en las que existen diferentes tipos de desarrollo pueden o no tener lugar en un periodo específico de tiempo. Lo anterior se debe con frecuencia a que las unidades territoriales tienen características particulares de orden administrativo, político, social y formas culturales y de identidad (Pike et al., 2006).

1.3 Enfoques teóricos del desarrollo regional y local

Al igual que no puede existir una sola definición sobre el significado de desarrollo regional y local, tampoco existe un solo enfoque teórico para describir las diferentes clases de desarrollo regional y local, que se determinan por diferentes grupos de personas, en lugares diferentes y en diferentes épocas o periodos determinados. En efecto, en los años recientes a nivel internacional se ha dado la convergencia de una gran variedad de acercamientos teóricos para identificar el desarrollo regional y local (Beer et al., 2003). El carácter, forma y naturaleza del desarrollo regional y local, está envuelto geográficamente en formas muy irregulares. Mientras que se reconoce el contexto histórico en el que emerge la globalización aunque sea de manera irregular, pensando solo en los posibles tipos de desarrollo regional y local, alienta las consideraciones de sus diversas variedades y los principios y valores utilizados para su determinación.

No existe la descripción de un solo tipo entre los diferentes que existen en el desarrollo regional y local. Éste se determina por la diferencia entre la población y los grupos en diferentes lugares y en un momento determinado. Así, se ha observado el crecimiento en el rango y la diversidad de acercamientos en el orden internacional. El carácter, forma y naturaleza del desarrollo regional y local, ha evolucionado de forma desigual dependiendo de la posición geográfica que ocupan las regiones o las localidades. Lo que se trata de lograr con el desarrollo regional y local se enmarca en las definiciones, variedades, principios y valores de las regiones o localidades.

Las diferencias geográficas significan distinciones que pueden ser cuestiones de grado. El desarrollo absoluto significa una aspiración, incluso para el desarrollo geográfico y su relación con las regiones, localidades y grupos sociales. El desarrollo relativo sugiere un desarrollo desigual. Este último, prioriza y privilegia regiones y localidades particulares y/o intereses y grupos sociales que con frecuencia exacerban, más que reducen, las disparidades e inequidades entre las localidades. En este sentido, la autonomía describe el lugar en dónde poner los recursos para el desarrollo regional y local (Pike et al., 2007), y por lo tanto, el rol de las instituciones resulta indispensable en la planificación y promoción del desarrollo.

Una importante distinción en los tipos de desarrollo regional y local, se encuentra entre los tipos de grado cuantitativo y su carácter cualitativo. La dimensión cuantitativa considera movimientos periódicos, por ejemplo la tasa de crecimiento per cápita o el Producto interno bruto. La dimensión cualitativa se relaciona con la localidad, naturaleza y el desarrollo general. Por ejemplo la sustentabilidad económica, social o ambiental; y las formas de crecimiento, la calidad del trabajo, la sostenibilidad de las inversiones, etc. En este sentido, los acercamientos al punto de vista cualitativo se fundamentan en observaciones subjetivas de regiones y localidades particulares, en un contexto determinado y en un periodo de tiempo específico.

La calidad de los empleos, la sustentabilidad ecológica y otros aspectos del desarrollo regional y local, deben ser medidos a través de indicadores. Los esfuerzos recientes se han orientado a poder cuantificar esos factores, bajo premisas fundamentalmente cualitativas. Las dimensiones cuantitativa y cualitativa, pueden ser integradas pero no necesariamente son complementarias. Las regiones y localidades pueden experimentar desarrollo en términos cuantitativos pero presentar una problemática en las dimensiones cualitativas; por ejemplo la inflación, el incremento en la esperanza de vida y mejor calidad de los trabajos, entre otras. Lo que se considera bueno, malo, fallido o formas exitosas de desarrollo regional y local, están enmarcadas en los principios y valores sociales y políticos, y está determinado en los diferentes lugares y en distintos periodos de tiempo. Así,

identificamos dos extensos periodos o eras en las que se enmarcan los diversos enfoques teóricos: Desarrollismo (1940's – 1970's) y Globalismo (a partir de los 1970's), cuyas características generales se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Las eras de “Desarrollismo” y “Globalismo”

Entorno mundial	Desarrollismo (1940's – 1970's)	Globalismo 1970's ...
Economía política	Mercados regulados estatalmente Asistencialismo keynesiano	Mercados autorregulados (Monetarismo) Asistencialismo schumpeteriano
Metas sociales	Derecho social y bienestar Ciudadanía uniforme	Iniciativa privada vía libre mercado Política de identidad vs. ciudadanía
Desarrollo (modelo)	Replicación industrial Gestión económica nacional (Brasil, México, India)	Participación en el mercado mundial Ventajas comparativas (Chile, Nueva Zelanda, Corea del Sur)
Herramienta de movilización	Nacionalismo (Post colonialismo)	Eficiencia (post-desarrollismo) Deuda y solvencia
Mecanismos	Industrialización por sustitución de importaciones Inversión pública (infraestructura y energía) Educación Reforma agraria	Industrialización orientada a las exportaciones Agro exportaciones Privatización , reducción del aparato estatal y austeridad del gasto público Emprendimiento, desarrollo sustentable
Variantes geográficas	Primer mundo (libertad de empresa) Segundo mundo (planificación centralizada) Tercer mundo (modernización vía alianzas de desarrollo)	Ajuste estructural de le economía (Apertura económica) Acuerdos o tratados de libre comercio regionales Economía global y control ambiental
Dimensión regional y local	Política espacial a nivel nacional Atención a los aspectos sociales y económicos Redistribución de la riqueza	Política e instituciones supra nacionales y descentralizadas (sub-nacional, regional y local) Orientado a la competitividad económica “Mayor” desarrollo Regeneración

Fuente. Adaptado de Pike et al. (2006, p. 39)

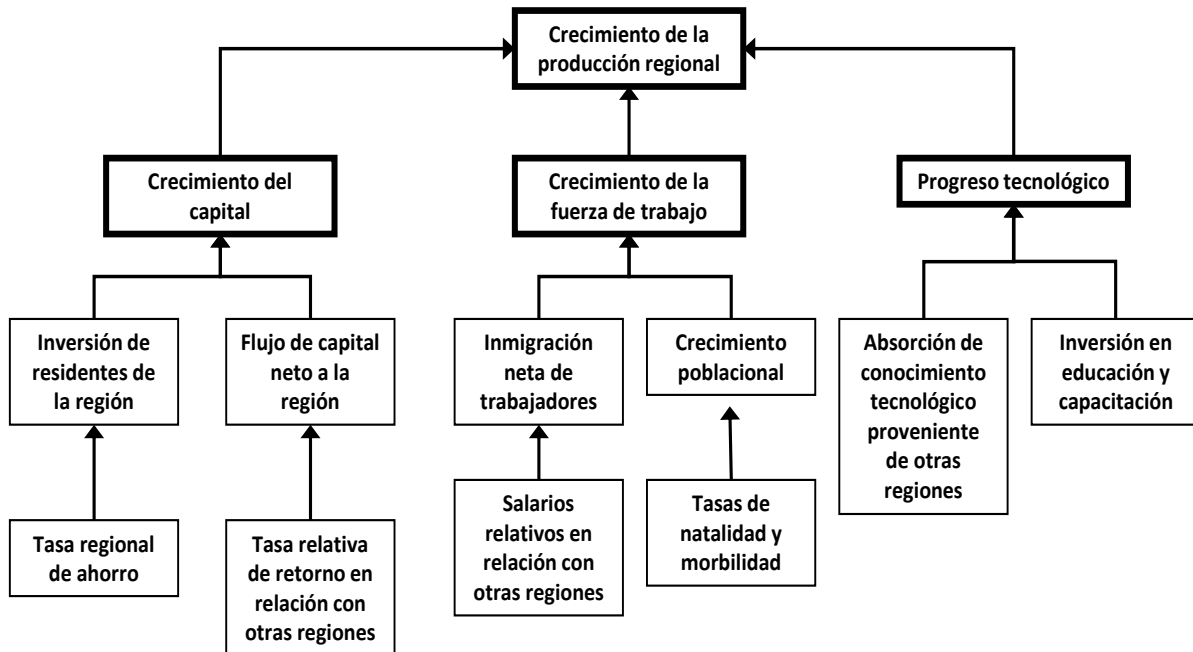
Las propuestas teóricas que permiten entender el desarrollo regional y local, se enmarcan en las diferentes escuelas de pensamiento económico a partir de las cuales se desarrollan los argumentos que justifican el campo de estudio del desarrollo regional y local. Los antecedentes de las propuestas se inscriben en las teorías neoclásica, keynesiana, la teoría del campo estructural y temporal, las teorías de las etapas, ciclos y ondas, el marxismo y la economía política radical, la teoría de transición (institucionalismo, costos de transacción y regulacionismo), la teoría socioeconómica, la teoría de la innovación, el conocimiento y aprendizaje, entre las más relevantes (Pike, 2006).

Teoría neoclásica del crecimiento de convergencia local y regional

La economía neoclásica se caracteriza por estudiar el crecimiento a partir de la teoría del desarrollo microeconómico. Para Borts y Stein (1964) y Williamson (1965), las disparidades en el crecimiento regional, son un aspecto que tradicionalmente es estudiado por el enfoque neoclásico del desarrollo regional y local. En éste, el crecimiento regional determina el nivel de ingreso y el bienestar económico y social. El desarrollo regional y local en esta teoría se centra en la disminución en el largo plazo de las disparidades geográficas en el ingreso per cápita y la producción, entendiendo a las regiones como unidades territoriales subnacionales.

El incremento en la producción por trabajador es una medida de productividad, que refleja la eficiencia en el uso de los recursos al interior de una región determinada, que es comparada con la productividad en otras regiones. Bajo la óptica de esta teoría, el crecimiento en la producción depende de tres factores: capital, fuerza de trabajo y tecnología.

Figura 1. Determinantes del crecimiento de la producción regional en el enfoque neoclásico



Fuente: Adaptado de Pike et al. (2006, p. 63)

La teoría neoclásica de crecimiento busca identificar los cambios a través del tiempo. Se orienta a la observación de la oferta de los factores de producción, cuyos supuestos son que existe perfecta movilización hacia y entre las regiones. Asimismo, la teoría considera que existe conocimiento perfecto de los precios y racionalidad y eficiencia en las elecciones de compradores y productores, como respuesta a las señales del mercado. En este sentido, los mercados funcionan de manera perfecta, lo que se traduce en la tendencia a equilibrar el desarrollo de las regiones, disminuyendo las disparidades existentes entre éstas. Así, el crecimiento en los países ricos es más lento que el que se podría observar en los países en desarrollo.

Sin embargo, la evidencia empírica de la teoría neoclásica del crecimiento sugiere que la convergencia regional es un proceso lento y discontinuo (Armstrong, 2000), ya que existen variaciones considerables en la convergencia en cuanto a velocidad y alcances entre diferentes lugares y en periodos específicos. De esta forma, la convergencia está relacionada con los ciclos económicos, acelerándose en etapas

de crecimiento económico y haciéndose más lenta en etapas de desaceleración o recesión económica.

De lo anterior se derivan diversas críticas a los supuestos que sostienen esta teoría, de la que algunos autores consideran como poco realistas. Armstrong y Taylor (2000), consideran que la movilidad de los factores es menos que perfecta; para Mason y Harrison (1999) el acceso y la disponibilidad de capital es claramente desigual entre las regiones, lo que depende fundamentalmente de su posición geográfica. Sobre esto, mientras que el capital es relativamente móvil, la movilidad laboral descansa en una serie de supuestos en los que habría que considerar factores culturales y de educación que no necesariamente confluyen hacia una mayor movilidad geográfica de la fuerza de trabajo. Se cuestiona la existencia de información perfecta (Pike et al., 2006). Los inversionistas y los consumidores no cuentan con la información completa para responder a las señales de los precios del mercado. Robinson (1964) sostiene que la competencia es frecuentemente imperfecta. En efecto, muchos mercados de bienes y servicios no reflejan el ideal de vendedores y compradores sin un significativo poder de mercado.

En cuanto al acceso a la tecnología, también existen limitaciones entre las regiones derivadas de la posición geográfica que ocupan. Asimismo, el traspaso tecnológico es limitado y está sujeto nuevamente a las condiciones geográficas en las que se ubican. En este sentido, Armstrong y Taylor (2000), consideran que el proceso de ajuste neoclásico juega un rol relativamente menor. Fundamentalmente las determinantes de la teoría neoclásica del crecimiento –capital, trabajo y tecnología– son variables inherentemente geográficas.

La situación geográfica particular condiciona el uso social de recursos con un diferente potencial económico, ecológico, político y con implicaciones culturales. Por ejemplo, lugares que necesitan un desarrollo social interno o el aspecto de mercados externos. La heterogeneidad y contingencia apuntala el rango y diversidad de diferentes enfoques de desarrollo regional y local. En este contexto, el desarrollo puede ser definido como la asignación más justa de los recursos públicos o financiación pública (Pike, 2007), lo que se traduce en un mayor control y regulación sobre el poder de las empresas, la actualización de estándares

ambientales y tecnológicos; y la mejora del poder político; en suma, la necesidad de una mayor injerencia del sector público para contribuir en los procesos de desarrollo.

Teoría de la Localización

Es iniciada por Lösch (1953) e Isard (1956). Esta teoría que forma parte de la geografía económica, se relaciona con el área de economía regional (urbana y rural). Busca resolver la problemática relacionada con la ubicación geográfica en donde se llevan a cabo las actividades productivas de bienes y servicios, utilizando la programación lineal como herramienta para las mediciones iniciales para solucionar los problemas de desarrollo económico local.

En teorías previas ya habían sido tratados los costos de transporte, incorporándose a ésta de Localización factores adicionales, con lo que se extendió el objeto del análisis. Así, se incluye el estudio de aglomeraciones productivas, las estructuras económicas de las ciudades y la asignación de recursos y los cambios que se dan de ellos entre las regiones.⁹ Hacia finales del siglo XX Paul Krugman (1991 y 1999) hace otra aportación importante en la NGE. “El objetivo central de esta línea de investigación es la explicación de las diferencias de tamaño de las ciudades y la concentración de las actividades económicas y demográficas en determinadas ubicaciones geográficas” (Tello, 2006: 8).

Con base en la idea desarrollada por Wicksel en el campo monetario, en 1950 Myrdal explicó la situación de los países subdesarrollados como un proceso de “causación acumulativa”, o círculo vicioso en donde la condición de subdesarrollo no sólo se debía a problemas de pobreza, sino también al papel que juegan los países desarrollados en el proceso de intercambio con los subdesarrollados (Rosales, 2007). Esta noción ubica a la realidad como un ente dinámico, inestable y transformable por la interacción de sus propias variables, las que a su vez pueden cambiar con la misma realidad (Carpi, 1975). Myrdal identifica que existe una serie de estímulos y variables que inciden en el problema de un desarrollo desigual, y que tienen su origen en las economías en desarrollo incidiendo en ellas mediante

⁹Se entiende por aglomeraciones productivas al conjunto de empresas localizadas en una determinada área geográfica y que comparten algún interés común.

efectos positivos, que generan una espiral que impulsa a la economía; o con efectos negativos que lleva a la economía en una espiral descendente.

Ubicados en esta línea teórica Gunder Frank, Amin, y Cardoso y Falleto, desarrollaron entre 1970 y 1975 la teoría de la dependencia o el intercambio desigual. Ésta explica la desigualdad entre países desarrollados y subdesarrollados a partir del intercambio económico, mismo que genera diferencias entre países centrales y periféricos debido a la especialización económica que cada economía establece en el conjunto del funcionamiento del capitalismo. Llevadas al ámbito local y tomando como base el principio de causación acumulativa, el desarrollo local está determinado por una serie de factores derivados en principio de la ubicación geográfica de las localidades o regiones y que se concibe como el “pecado original” de las regiones, y el posterior desarrollo desigual derivado del mismo “pecado original”.

Las teorías de la Nueva Geografía Económica toman como válido el principio de causación acumulativa, pero ubican los rendimientos crecientes en el centro del análisis del desarrollo local. La incorporación de elementos del análisis microeconómico en un tema que de suyo es macroeconómico, aporta nuevos elementos al conocimiento del desarrollo local.

Teoría de Multiplicadores o Teoría de la Base Económica

La Teoría de la Base Económica se desarrolla a mediados del siglo pasado por Goodwin (1949), Metzler (1950) y Chipman (1950). En ella se sostiene que el desarrollo en una determinada área geográfica es resultado de la demanda por bienes y servicios cuyo origen está fuera del área geográfica; esto es, se deriva de la demanda externa. A las industrias que exportan esos bienes y servicios, se les denomina “base económica del área geográfica”.

Con base en los planteamientos de los autores mencionados, se desarrollan otros postulados teóricos:

- a. Teoría del Ciclo del Producto (Vernon, 1966). Relaciona el ciclo de los productos desde la fase de innovación y difusión, hasta la fase de madurez y estandarización con el tipo de áreas geográficas que las producen.
- b. Teoría de la Competitividad de las Ciudades Internas y Deprimidas (inner cities) o Teoría de los Nuevos Mercados (Cuomo, 1999). Se basa en el aprovechamiento de las oportunidades perdidas por la situación de pobreza en que se encuentran las ciudades internas.

Entre las aportaciones de la Teoría de la Base Económica, se encuentran los desarrollos de Matriz de Insumo Producto (Leontief 1951, 1953), las Matrices Sociales Contables, los modelos econométricos combinados con Matrices de Insumo Producto y los modelos computacionales de equilibrio (Loveridge, 2004).

I.3.1 Condiciones para el desarrollo económico local

Con base en lo expuesto hasta ahora, decimos que desarrollo económico local es el proceso de la dinámica económica, social y política de un área geográfica - específica dentro de las fronteras de una economía (país o nación)- resultante del comportamiento, acciones e interacciones de los agentes que residen en esa área geográfica y que tiene la finalidad de incrementar sostenida y sosteniblemente el nivel y la calidad de vida de los habitantes de dicha área geográfica usando plena y eficientemente los recursos de todo tipo de que se dispone (Tello, 2007). En este contexto, el papel del sector privado es el de crear riqueza y empleos, produciendo bienes y servicios y realizar el intercambio, y el papel del sector público es el de facilitar y promover la creación de empleos y riqueza del sector privado y asegurar que en el corto y largo plazo se sirva a los intereses de la mayoría de la población. El papel que juegan las condiciones y las definiciones de orden político en el desarrollo económico local resulta fundamental. Concebido como una de las dimensiones esenciales en el proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía, el aspecto político – administrativo genera los espacios necesarios para definir las iniciativas que buscan impulsar la producción y el desarrollo local (Aghón,

Albuquerque y Cortés, 2001).¹⁰ El surgimiento y expansión de las iniciativas de desarrollo se ven determinados por diversos factores de orden político entre los que encontramos la forma de organización del Estado (federal o unitario), y específicamente en los procesos de descentralización administrativa y política.

Hay argumentos que afirman que en esta etapa histórica, nos estamos moviendo de una era de gobierno a una era de gobernanza, entendiendo por gobernanza aquella manera de gestionar lo que se propone como objetivo, que es lograr un mayor bienestar económico, social e institucional, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado (Pike, 2007). También tiene en cuenta una transición hacia una era de descentralización y “nuevo regionalismo” o incluso de “nuevo localismo”.

Las condiciones para articular una estrategia adecuada que permita conseguir un mayor crecimiento económico y mayores niveles de bienestar en un determinado territorio son la mejora de competitividad de las empresas locales, la aplicación de los recursos internos, mayor calificación del capital humano, crecimiento de las habilidades laborales y la construcción de infraestructuras. Pero todo lo anterior es imposible de alcanzar si no existe un entramado institucional sólido y eficiente.

Las instituciones afectan el desempeño de la economía por los efectos que tienen en los costos de intercambio y de producción. De la mano de la tecnología empleada en la producción, las instituciones son determinantes en los costos de transacción y transformación elevando los costos totales (North, 1990). La evolución de las instituciones responde a las características grupales, por lo que es indispensable diferenciarlas de las organizaciones, que buscan aprovechar las ventajas del desarrollo institucional para hacerse más eficientes, pero que a su vez conforme se desarrollan, alteran a las instituciones generando que estas últimas evolucionen.

Existe una gran diversidad de instituciones, todas ellas con la particularidad de definirse como determinantes o móviles del comportamiento social. “El institucionalismo se presenta hoy como una nueva forma de considerar los

¹⁰Las otras dos dimensiones que estos autores consideran importantes para explicar el desarrollo local son la dimensión económica mediante la cual los empresarios aprovechan eficientemente los factores productivos y la dimensión sociocultural, que explica las relaciones económico - sociales, las instituciones locales y los valores, que sirven de base al proceso de desarrollo.

comportamientos económicos y sociales; por ejemplo, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico se establece que en los países en los que existieron 'buenas instituciones', el crecimiento económico y el desarrollo social tuvo lugar, no así en aquellos países en los que no se vieron favorecidos con la presencia de estas "buenas instituciones", o bien, éstas no tuvieron una buena cimentación." (Magaña et al. 2012: 182)

II. Antecedentes y contexto del federalismo fiscal en México

La concentración de facultades políticas, administrativas y económicas en la federación ha llevado a la centralización de la mayor parte del ingreso público. A partir de una estrategia de descentralización de responsabilidades de orden administrativo, en las décadas recientes se ha buscado fortalecer la relación entre los tres niveles de gobierno, a cambio de un mayor control a nivel central de las facultades de orden fiscal.

Las participaciones federales son una fuente de ingresos muy importante para los estados y municipios. Para estos últimos, en muchos casos es la única fuente de recursos. Al mismo tiempo que buscan fortalecer la descentralización administrativa, las participaciones se realizan bajo una óptica redistributiva que tiene por objeto compensar la inequitativa distribución del ingreso y paliar los problemas de desarrollo económico impulsando el desarrollo en las regiones que más lo necesitan (Sandoval, 2013). No obstante, las carencias y diferencias entre regiones sigue siendo manifiesta y cabe preguntarse si efectivamente, el centralismo en los mecanismos de recaudación y el proceso de transferencias contribuyen a la solución de los problemas del desarrollo en las regiones y localidades, o son más un mecanismo económico – administrativo que busca ser eficiente, para controlar el gasto público.

Los mecanismos y la capacidad recaudatoria en los municipios, difiere de uno a otro, dependiendo de diversos factores entre los que se encuentran el tamaño del municipio (en términos de población y capacidad productiva), grado de profesionalización de los servidores públicos y grado de institucionalización que presentan.

En este capítulo se presentan los antecedentes que hicieron de México una República Federal; se analiza el tema de federalismo fiscal y la forma en que se ha construido en nuestro país, identificando en ello la capacidad recaudatoria de las haciendas municipales y cómo, a partir de la descentralización en todos los órdenes del quehacer público, promovida desde el gobierno federal, se ha modificado la estructura programático-presupuestal, transfiriendo responsabilidades a los gobiernos estatales y locales.

II.1 Formación del Sistema Federal Mexicano

Actualmente existen tres vertientes de discusión en torno a cuál es el origen del sistema federal en México. La primera de ellas sostiene que después de la lucha de independencia, se adoptó la forma de gobierno prevaleciente en Estados Unidos de América; la segunda se enfoca a sustentar que la definición del sistema federal en la Constitución de 1824, representó la mejor opción para “unir lo desunido”; finalmente, la tercer postura identifica en la influencia de la tradición española, rasgos inherentes a un sistema federalizado, que heredados por los habitantes de la Nueva España, obligadamente se siguió el camino de esta forma de gobierno.

Sobre esta última posición, incluso se ha propuesto adicionalmente que, aun cuando se identifica no sin discusión que el federalismo encuentra sus orígenes en Estados Unidos y en algunos países de Europa Occidental, en el México prehispánico se puede hablar incluso de una conformación similar a esta forma de gobierno. En efecto, la confederación de Estados formada por Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, tomaba en ocasiones tintes similares a un sistema federalizado, en donde la cabeza de la Federación era la Ciudad de Tenochtitlán (Carpizo, 1999).

Desde el momento que Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz bajo la forma administrativa del Ayuntamiento, con la intención de desligarse del gobernador de Cuba Diego de Velázquez, inició un proceso de conformación de orden provincial, que avanzado el periodo de la Colonia habría de generar provincias y municipalidades con gran autonomía de la directriz virreinal. La autonomía que se iba generando en las provincias, encontraron la piedra angular de su posición autonómica en la promulgación de la Constitución de 1812 (Cádiz).

Cuando Iturbide toma la Ciudad de México el 28 de septiembre de 1821, ya estaban funcionando ocho diputaciones provinciales, y para agosto de 1822 se habían autorizado 17 diputaciones provinciales. La conformación del imperio de Iturbide, tuvo respuesta por parte de Santa Anna y el lanzamiento del Plan de Casa Mata. Iturbide abdicó el 19 de marzo de 1823, se instauró un gobierno provisional y en 1824, a instancias de las diputaciones provinciales, en la primera Constitución del

México independiente se definió que la forma de gobierno sería una “República representativa popular federal”.¹¹

No obstante que la Constitución observó la forma federal y que las provincias buscaban el reconocimiento de facultades legislativas lo que se traduciría en mayor autonomía para ellas, estos supuestos solo se plasmaron en el Acta Constitutiva de la Federación, mas no en la Constitución. Para lograr la consolidación del federalismo en su concepto más amplio todavía se tendrían que sortear muchas batallas. Muchos y diversos factores como “inestabilidad política, intervenciones extranjeras, guerras civiles, caciquismo, atraso económico y social, se conjuntaron para que no se viviera la institución federal” (Pimentel: 14).

En 1853, Santa Anna estableció el gobierno dictatorial, y tras ser derrocado en 1854 con el Plan de Ayutla, se avanza hacia una nueva Constitución, que tras su promulgación en 1857, “consolida” finalmente, el sistema federal.¹² Esta condición se vio interrumpida en la etapa imperial.

La Constitución de 1917, retoma íntegro el artículo 40 de la Constitución de 1857. Adicionalmente, reconoce la existencia de tres niveles de gobierno, ya que identifica que la base de división territorial es el municipio libre. A pesar de que se establece que México es una República Federal, durante el siglo XX el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes se hizo manifiesto, al igual que lo fue el de la federación sobre los estados y los municipios. Esto se tradujo en un presidencialismo muy poderoso, con una gran centralización en los órdenes administrativo, económico y político. Así, la característica principal del sistema político mexicano es que tenía una forma de gobierno federal, que en los hechos, era marcadamente centralista.

¹¹Art. 5º de la Constitución de México de 1824.

¹²El Art. 40 de la Constitución de 1857 estableció que “El pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

II.2 El Federalismo Fiscal

De acuerdo con sus posibilidades económicas, la federación inició la cooperación hacia los estados y municipios a partir de la promulgación de la Constitución de 1917:

- Un ejemplo de estas acciones es que en ese año, se autorizó transferir al estado de Veracruz la cantidad de 3.5 centavos en oro, por cada tonelada de petróleo exportada a través del puerto.
- En 1919, la Ley de Minas estableció una participación a favor de los municipios en los que se extraían minerales. Para facilitar la generación de ingresos de los estados, en 1920 la Federación les autorizó recaudar ingresos provenientes de la nacionalización de inmuebles y para 1922 las entidades federativas en las que se extraía petróleo, recibían el 5% de los impuestos recaudados por conceptos petroleros.
- En 1924, la municipalidad del Distrito Federal recibía el 50% de los ingresos derivados de multas federales levantadas en esa entidad federativa y los estados de Yucatán y Campeche recibían una tercera parte de los impuestos sobre el henequén. Para contribuir al desarrollo económico local, en 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles otorga a los estados el 10% del total de la recaudación del impuesto sobre la renta.

En ese año, 1925, se convoca a la Primera Convención Nacional Fiscal, cuyos objetivos fueron:

- Delimitar las jurisdicciones fiscales entre la federación y los estados
- Crear el Plan Nacional de Arbitración
- Crear un sistema fiscal uniforme

Como resultado de la Convención, el Presidente Calles envió dos iniciativas al Congreso para solicitar modificaciones constitucionales en materia fiscal: la primera en el año 1926 y la segunda en 1928. Ambas fueron rechazadas por el Congreso, y a cambio se autorizó un acuerdo para entregar a los estados el 30% del impuesto

sobre explotación forestal y compartir el impuesto proveniente de la producción de cerveza (SHCP, 1947: 291).

En 1933, durante el Maximato, el Presidente Abelardo L. Rodríguez convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal bajo los siguientes objetivos:

- Revisión de las conclusiones de la Primera Convención
- Proponer las bases de un sistema fiscal uniforme; y
- Aumentar la coordinación fiscal entre los gobiernos

Las propuestas emanadas de esta Segunda Convención, nunca se incorporaron en algún ordenamiento legal. El presidente Cárdenas buscó avanzar en el tema de coordinación fiscal, y en 1936 propuso reformas constitucionales en materia fiscal. Al igual que en las ocasiones anteriores, las reformas propuestas no prosperaron, y en cambio se aplicaron medidas parciales ante los fracasos de las dos Convenciones realizadas en años anteriores. En este sentido, las entidades federativas recibieron un porcentaje sobre el impuesto a la electricidad y parte de los impuestos sobre el tabaco, gasolina, petróleo, cerillos, aguamiel y explotación forestal (Martínez, 2007).

La Tercera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en 1947 durante el gobierno de Miguel Alemán. Este nuevo intento por fortalecer la coordinación fiscal planteó los siguientes objetivos:

- Simplificar el sistema fiscal
- Evitar la doble tributación
- Coordinar los sistemas impositivos

A diferencia de las Convenciones anteriores, los resultados de ésta fueron recuperados en las primeras Leyes con las que se iniciaron formalmente las acciones de coordinación fiscal en México. Se publicaron dos leyes que regularon las asignaciones de transferencias a los estados, con las siguientes características:

- Se aplica una tasa del 8% nacional uniforme y una sobretasa máxima de 1.2% a los impuestos mercantiles para los estados que aceptaron la coordinación fiscal con la federación.

- Se promulga la Ley que regula las participaciones a los Estados sobre Ingresos Federales. El Banco de México era la entidad responsable de recolectar estos ingresos para repartir las asignaciones correspondientes.

En los años siguientes, las diversas modificaciones fiscales o la Ley de Ingresos para cada periodo, reconoció nuevas participaciones para las entidades federativas: en 1949 se fijó un porcentaje a los estados sobre los impuestos sobre producción y consumo de cerveza.

En 1953 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo aspecto más relevante se refiere a “el establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir impuestos estatales al comercio, el establecimiento de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraba que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios, disminución de las participaciones estatales a aquellas entidades que no quisieran coordinarse y creación de la Coordinación Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley” (Rabell, 2010). A pesar del impulso que buscó darse a la Ley de Coordinación Fiscal, para 1970 los catorce estados de la República con mayor actividad económica no se habían alineado al Sistema de Coordinación Fiscal con la Federación. En 1973 se reformó la Ley de Ingresos Mercantiles, con lo que se logró integrar a estas catorce entidades federativas al Sistema.

Con las modificaciones a la Ley, se estableció una tasa impositiva mercantil fija uniforme del 4% aplicable para todo el país. Del total recaudado por las actividades mercantiles quedarían 55% para la federación y el 45% se repartiría entre los estados. Una vez que todas las entidades estuvieron integradas al Sistema de Coordinación Fiscal, la Federación contó con la capacidad de eliminar impuestos estatales y municipales en ventas y bebidas alcohólicas entre 1973 y 1976.

La Cuarta Convención Nacional Fiscal había planeado realizarse en 1970, pero la Federación decidió cancelarla, por temor a los reclamos que las entidades federativas pudieran presentar para recuperar impuestos estatales. En su lugar, a partir de 1972 se programaron reuniones anuales de funcionarios fiscales, con la intención de proponer reformas al federalismo fiscal.

Finalmente, en 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con la intención de reducir costos administrativos y proteger a los ciudadanos de la doble o triple tributación. Las entidades federativas que forman parte del SNCF tienen derecho a recibir fondos federales, calculados de acuerdo a una fórmula de reparto y a su vez, distribuir recursos a los municipios de su jurisdicción; a las cantidades que reciben los estados por estos conceptos se le denomina “participaciones”.

En el marco del SNCF, se creó una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por los secretarios de finanzas de ocho entidades, elegidos durante la Reunión Anual de Funcionarios Fiscales. Se estableció que esta Comisión se reuniría cada tres meses para dar seguimiento a los acuerdos emanados de la reunión anual y definir la agenda para la siguiente reunión. Se definió asimismo, que los estados integrantes del SNCF tienen derecho a recibir un porcentaje de los ingresos generados por el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), que inicialmente representó un monto equivalente al 13% de los impuestos recaudados. No obstante estos acuerdos, de 1980 a 1983 los estados recibieron las mismas participaciones que en 1979; de 1984 a 1987, recibieron lo mismo que en 1983, más un porcentaje que dependía de los montos recaudados en cada entidad federativa. Durante la década de 1980, el SNCF funcionó con la participación de los estados con mayor actividad económica, pero con la Reforma Fiscal de 1990, todas las medidas anteriores fueron eliminadas. Con la Reforma se buscó dar mayor transparencia y cambiar los criterios de las asignaciones.

De manera tradicional, las asignaciones se dan a través de diversos fondos presupuestales, como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Fondos de participaciones 1980-1997

AÑO	DESCRIPCIÓN
1980	<ul style="list-style-type: none">✓ Fondo General de Participaciones (FGP). 13% de todos los impuestos asignados✓ Fondo Financiero Complementario
1990	<ul style="list-style-type: none">✓ Une los dos fondos anteriores en el FGP
1994	<p>Se realiza una nueva reforma a la Ley General de Coordinación Fiscal (LGCF), creando otros Fondos y se introducen acuerdos especiales para cada estado; se crean los fondos de Desarrollo Municipal y de Comercio Urbano. Se definieron las variables para calcular las participaciones del FGP de la forma siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Población: 45% del fondo se divide considerando la participación de cada estado✓ Impuestos asignados: 45% es asignado, considerando la recaudación de ciertos impuestos en cada entidad✓ Compensación: 10% se divide en atención al criterio opuesto a la resultante de las dos variables anteriores
1995	<p>El 15 de diciembre, se dio otra Reforma a la LGCF con tres modificaciones relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Se incrementa el porcentaje de participación de impuestos federales asignables al FGP de 18.1% a 20%✓ Se dan oportunidades a las entidades federativas para contar con nuevas participaciones e impuestos de orden local✓ Se revisa la forma de reparto del Fondo de Desarrollo Municipal
1997	<ul style="list-style-type: none">✓ Cobra vigencia el impuesto sobre uso y tenencia de vehículos a nivel municipal.

Fuente. Elaboración propia con base en (Rabell, 2010) y (Martínez, 2007).

Con el antecedente de las reuniones de Gobernadores de los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional realizadas entre 2001 y 2002, el 11 de junio de 2003 se impulsó la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para buscar un mejor entendimiento entre los niveles de gobierno y fomentar acciones tendientes a fortalecer el pacto federal.

La CONAGO se integró inicialmente con 20 gobernadores, como una institución formal para desarrollar políticas federales y fiscales, y con la intención de fortalecer la influencia de los estados en la federación, a raíz del fracaso de la propuesta inicial de reforma fiscal de abril de 2003. Las propuestas iniciales de la CONAGO fueron:

- Restitución a los estados de la cantidad de 40 millones de pesos, que habían sido prometidos por el gobierno federal el 18 de abril de 2001, durante la reunión de la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO)
- Inclusión formal del Programa de Ayuda a los Estados (PAFEF) dentro del presupuesto federal de 2003
- Incrementar los fondos federales en educación y salud pública
- Hacer transparentes las cuentas del SNCF
- Devolver a los estados responsabilidades fiscales

Según Ricardo Monreal, entonces gobernador del estado de Zacatecas, los aspectos principales que deberían considerarse en la reforma fiscal que estaba promoviendo el gobierno federal serían los siguientes:

- Nuevas directrices constitucionales para las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno
- Reforma constitucional para eliminar el derecho único del gobierno federal para cobrar impuestos sobre las actividades económicas más importantes
- Establecimiento de nuevas relaciones fiscales intergubernamentales a nivel constitucional
- Creación de nuevas reglas para fortalecer la transparencia y el cumplimiento fiscal (Rabell, 2010).

El 17 de agosto de 2004 se llevó a cabo la Primera Reunión Hacendaria con la participación de la CONAGO, con algunos resultados relevantes. El más importante fue la decisión de compartir el IVA entre los tres niveles de gobierno; se propuso destinar 12% del impuesto para la Federación, 2% para los estados y 1% para los municipios.¹³

La instrumentación de los acuerdos y recomendaciones derivados de la Reunión Hacendaria no pudieron incorporarse en reformas constitucionales por problemas de coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y las tensiones de orden político que se habían presentado en los comicios locales de ese año, además de intereses particulares y problemas al interior de los partidos políticos, principalmente

¹³La tasa del IVA en ese momento era del 15%, el incremento de este impuesto a la tasa actual de 16% fue aprobado por el Congreso el 30 de octubre de 2009.

en el Revolucionario Institucional, cuya nueva realidad después de haber perdido las elecciones del año 2000 lo había dejado aparentemente, sin un liderazgo visible que coordinara las acciones de manera conjunta.

En 2007, una nueva reforma presenta cambios relevantes en la forma de repartición de las participaciones, buscando afinar criterios para dar mayor importancia a las actividades económicas de las entidades. En el Cuadro 5 se muestra la forma en que quedaron determinadas las participaciones a partir de la reforma.

Cuadro 5. Participaciones después de la reforma de 2007

Fondo	% Participación de Ingresos Federales	Forma de repartición / variables
FGP	20% de participación de recaudación federal participables	Participaciones 2007 PIB, Ingresos estatales y población; 20% a municipios
Impuesto sobre automóviles nuevos	100% de la recaudación estatal	20% a municipios
Transferencia por comercio a municipios	0.136% Recaudación federal participable a municipios fronterizos o litorales donde se realice exportación e importación de bienes	Ponderación de la participación del año anterior Recaudación de predial Derechos de agua
Transferencia de ingresos petroleros	3.17% Derecho adicional sobre la extracción de petróleo a mncps fronterizos o en litorales por los cuales se exporte o importe petróleo	
Fondo de Fomento Municipal	1% Recaudación federal participable: 16.8% a Fondo de Fomento Municipal; y 83.2% incrementará al Fondo sólo a las entidades que se coordinen en materia de derechos	Participaciones 2007 Recaudación predial Derechos de agua Población de la entidad
Impuestos especiales	20% de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas	En función del % de la recaudación nacional.

Fondo	% Participación de Ingresos Federales	Forma de repartición / variables
sobre producción y servicios	alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. 8% de tabacos labrados	Obligación de dar el 20% a los municipios
Pequeños contribuyentes	80% Los mncps de los estados y el DF recibirán del régimen de pequeños contribuyentes	En función de la recaudación del municipio
Fondo de Fiscalización	1.25% Recaudación federal participable	Participación 2007 PIB Valor mercancía embargada Recaudación pequeños contribuyentes Población. Los mncps recibirán 20%
Cuotas a gasolina	De acuerdo a consumo en c/u Entidades	9/11 de la recaudación en base al consumo Fondo de Compensación con el 2/11 restante; para los 10 estados con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.
Fondo de extracción de hidrocarburos	0.46% del importe por el derecho sobre hidrocarburos pagado por PEMEX	A entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas en el último censo económico de INEGI. Fondo entre edos: 75% con base a ponderación de extracción de petróleo y gas; y 25% con base a producción de gas. Los mncps de estas entidades recibirán el menos el 20% de estas cantidades.
Convenios de colaboración administrativa	En materia de recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales	En los convenios se especificará el ingreso correspondiente

Fuente. Rabell, 2010.

Los recursos públicos en México promediaron entre 1991 y 2000, el 18.7% del PIB, misma proporción que guardan otros países con similar nivel de desarrollo en la región como Brasil y Chile; aunque si se elimina el ingreso proveniente de los

productos petroleros, el nivel de los recursos públicos estaría en alrededor del 10% del PIB (Sobarzo, 2005). La capacidad recaudatoria de los distintos niveles de gobierno no se ha visto fortalecida y los estados y municipios no han encontrado esquemas que les permitan incrementar sus ingresos.

Los ingresos públicos están muy concentrados a nivel federal. Además del IVA e ISR, la federación tiene potestades para la recaudación de impuestos al comercio exterior, derechos de hidrocarburos y IEPS; mientras que los estados tienen facultades para recaudar los impuestos sobre nómina, espectáculos públicos, algunas actividades de compra-venta y los de bebidas alcohólicas. Los municipios recaudan el impuesto predial y tienen potestades sobre otros derechos. La principal fuente de ingresos para las haciendas públicas estatales y municipales, proviene de las participaciones y transferencias federales. El 80% de la recaudación se realiza a nivel federal, 14% a nivel estatal y solo 2.4% a nivel municipal, el resto corresponde a las actividades de recaudación en el D.F. (Merino, 2000).

A pesar de las necesidades de recursos en las entidades federativas, solamente en 5 de ellas se ejercen todas las facultades impositivas (Coahuila, México, Guerrero, Nayarit y Puebla) y únicamente en 22 estados se recauda el impuesto sobre nómina. A nivel municipal, el impuesto predial es una fuente muy importante de ingresos, y en años recientes se han venido fortaleciendo los esquemas para recaudar este gravamen. A pesar de los esfuerzos realizados, en México la recaudación del impuesto predial es únicamente del 0.2% con respecto al PIB, mientras que en promedio en la región, el impuesto predial representa más del 1% del PIB. Por lo anterior, los fondos de aportaciones federales aparentemente son un mecanismo adecuado para fortalecer las finanzas locales (Sobarzo, 2005).

II.3 Descentralización y desarrollo local en México

La descentralización es un concepto complejo, que abarca niveles de acción variados, que genera efectos en diversas áreas de la vida institucional y social, y que su análisis es relevante en términos de tener un diagnóstico adecuado de su implementación, y que permita anticipar los efectos del proceso descentralizador. La complejidad del concepto y del proceso de descentralización, radica en que tiene

implicaciones en diversas disciplinas relacionadas con la interacción social, y por lo tanto debe ser abordado desde una perspectiva interdisciplinaria.

La descentralización se define como: el proceso de “transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas de un gobierno central a gobiernos subnacionales o locales, o bien a organizaciones gubernamentales casi-independientes e incluso al sector privado” (The World Bank Group, 2001). Este mecanismo de transferencia, supone una asignación más eficiente de las responsabilidades y recursos, al lograr la participación de los diversos sectores del quehacer público, así como de los diferentes niveles de gobierno.

Un proceso de descentralización puede ser llevado a cabo en distintas áreas o niveles de la institucionalidad de un Estado y, aunque no se aplique en todos los niveles posibles, igualmente generará efectos generales y en distintas áreas de la vida de una sociedad. Ello significa que aunque sólo sea ejecutado parcialmente en alguno de los niveles posibles (nivel administrativo, institucional, político, económico, cultural, social) seguramente tendrá efectos sobre todos los demás (Bercholc, 2008).

La descentralización es un proceso dinámico. Se desarrolla en distintas etapas que responden a un proceso previo de centralización; en ocasiones, suele identificarse un proceso de desconcentración en donde no se renuncia a ejercer la autoridad, sino sólo se comparte, buscando agilizar, (por ejemplo, la prestación de algún servicio o trámite administrativo), posteriormente se identifica la implementación de mecanismos de descentralización. En tanto que es un proceso dinámico, estos pasos pueden no observarse de la forma estructurada que se menciona; en ocasiones puede identificarse un ejercicio descentralizador sin una etapa previa de desconcentración administrativa. Para tener claridad sobre el tipo de proceso al que se hace referencia, en opinión de Bercholc (2008) es necesario tener presente el contexto y el modelo de organización político-administrativo vigente mediante el cual se materializarán las decisiones descentralizadoras. Así, el sustento teórico o ideológico para dar paso al proceso de descentralización es resultado del contexto específico en que se desarrolla.

Según Bercholz (2008), el supuesto que con mayor frecuencia busca darse a la descentralización, es el sustento pro democrático o democratista; aunque la visión reestructuradora también puede ser de orden republicana. Asimismo, el enfoque sistémico puede ser el sustento o incluso, un referente ideológico derivado de la corriente neoliberal, de orden político y económico. Pardo (2003), sostiene que las decisiones descentralizadoras normalmente se toman de forma gradual y buscando objetivos que pueden irse redefiniendo sobre la marcha. Es útil también para tener mayor agilidad y eficiencia en los trámites, lo que estaría suponiendo un proceso que califica mejor de desconcentración. Se instrumenta para lograr mayor eficacia en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, lo que supondría descentralización de atribuciones. Por último, se pone en marcha para lograr mayor cercanía y legitimidad ante la sociedad, lo que equivaldría a descentralizar atribuciones y recursos.

La teoría económica clásica sostiene que la participación del Estado en la economía debe ceñir su intervención hacia aquellas áreas en las que existen fallas de mercado que impidan la maximización del bienestar social. En este sentido, para Musgrave y Musgrave (1989) las funciones del gobierno se pueden clasificar en tres grandes grupos: funciones de asignación, funciones de estabilización y funciones de reasignación. A su vez, la teoría económica del bienestar parte de un principio de superioridad de los mercados sobre la intervención pública. Bajo el enfoque neoclásico, el gobierno debe intervenir lo menos posible en la economía, realizando las actividades antes descritas únicamente en donde existen fallas de mercado, que impidan la maximización del bienestar social.

El mejor nivel de gobierno para realizar cada actividad está determinado, en parte, por la naturaleza de las funciones. En general se acepta que en la política de estabilización que involucra el manejo de tasas de interés, tipo de cambio y en general política monetaria, debe de llevarse a cabo a nivel central. Con respecto a las funciones de asignación y de redistribución, se considera que pueden ser llevadas a cabo por distintos niveles de gobierno, pero existe un importante debate con respecto a cómo distribuir los diversos aspectos y responsabilidades, siendo

posible, por ejemplo, que distintos niveles de gobierno sean los ideales para la producción, el financiamiento y la distribución de un mismo bien o servicio.

La descentralización afecta entonces a la economía en su conjunto. Supone que de ella se derivan efectos deseables en la estabilidad macroeconómica, la distribución del ingreso, el abatimiento de la pobreza, la provisión de servicios sociales y la gobernabilidad, entre otros. En términos económicos puede producir mayor eficiencia, flexibilidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios demandados por las localidades. Sin embargo, el desarrollo desigual observable históricamente entre las economías sub nacionales o entre las economías locales, obliga a considerar los mecanismos para la asignación o reasignación de los recursos que se considere más adecuados para lograr un mayor crecimiento y desarrollo a nivel local.

Las políticas públicas rara vez son diseñadas, reguladas, autorizadas, ejecutadas y evaluadas por un agente único (Mir, 2008). A lo largo del proceso de toma de decisiones coexisten no solamente los distintos poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial) y los diversos niveles de gobierno (nacionales, subnacionales y locales) sino también, la sociedad civil y en algunos casos, organismos o gobiernos supranacionales. Dado el número y tipo de agentes involucrados y la complejidad del quehacer público en las economías modernas, es indispensable el diseño preciso de esquemas de distribución de competencias a fin de organizar de manera eficaz y eficiente el trabajo de las instituciones.

La descentralización incluye la reorganización de las competencias tanto a nivel político, como fiscal y administrativo. De ahí la importancia del diseño de estrategias de descentralización coherentes y adaptadas a la realidad nacional.

II.1.1 Descentralización política

La descentralización a nivel político consiste en la redistribución de competencias en materia de toma de decisiones con respecto al diseño de los distintos programas, a su realización y ejecución hacia niveles de gobierno inferiores. Puede medirse a través de los cambios legales, por ejemplo constitucionales, que otorgan responsabilidad, poder o autonomía a los gobiernos subnacionales o locales y

mediante la creación de mecanismos de participación en el diseño de políticas federales.

El impacto esperado es la integración y participación social. En este sentido la descentralización se considera un factor de democracia ante la tendencia a concentrar las decisiones y recursos en un poder central. Una ventaja de acercar el poder a proximidad del ciudadano, es permitir y fomentar una participación real tanto en el diseño, como en la evaluación y el seguimiento de las decisiones públicas, generando inercias de coparticipación con los gobiernos locales. Es también un área de oportunidad en cuanto a la generación de mecanismos de control y de sanción de los gobernantes locales; así como un ejercicio indispensable de reorganización, para que el entorno institucional sea consistente con la nueva realidad imperante.

La descentralización se ve acompañada de cambios en la regulación y en las instituciones, que da como resultado la conformación de un nuevo entramado institucional que busca ser consistente con la descentralización. Asimismo, la modernización de las estructuras políticas, administrativas y económicas, está sujeto a una serie de reformas estructurales, cuyo origen en términos económicos es claramente liberal.

La modernización es la forma en que se da cuerpo al proceso de descentralización. Para Castelazo (2008), modernización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarla a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades. Así, el proceso de descentralización está enmarcado en el más amplio de modernización. La descentralización acerca los centros de decisión a los individuos. El acercamiento de los centros de decisión permite además que las políticas se diseñen con base en mejor información con respecto a las necesidades locales, a diferencia de las políticas centrales que consideran parámetros nacionales y que por lo tanto, no pueden incorporar las diferencias regionales.

Bajo la óptica de la teoría neoliberal, todo lo anterior se traduce, en principio, en un mejor diseño de las políticas, en un mejor desempeño de los gobiernos y en un mayor bienestar de la sociedad; es decir, en una mejora de la eficiencia global de las políticas públicas. Sin embargo, el efecto esperado de la descentralización de

acciones hacia los gobiernos locales, que sería un mayor desarrollo económico, no se da de manera automática. El proceso de descentralización aparece así, más como una herramienta de orden programático, que como una estrategia para impulsar el crecimiento y el desarrollo en todos los niveles. Así, la descentralización debe responder a la pregunta ¿Cuál es el nivel de gobierno óptimo para dar respuesta a las necesidades de crecimiento, desarrollo y demandas sociales?

II.3.2 Descentralización fiscal

En el ámbito fiscal se discute el nivel de gobierno responsable de la obtención de los recursos para el financiamiento de las políticas públicas, del ejercicio de dichos recursos, de la política de endeudamiento. Adicionalmente se cuestiona quién debe regular, monitorear y evaluar el gasto público.

En materia impositiva generalmente coexisten impuestos, derechos y aprovechamientos locales, estatales y federales. En muchos casos existen economías de escala en la recaudación, por lo que la mayor parte de los recursos suelen ser federales. Sin embargo, existen importantes áreas de oportunidad que explican el impulso del federalismo fiscal.

Por una parte, si se otorga poder a los gobiernos subnacionales para obtener recursos y si se establecen esquemas mediante los cuales éstos puedan ser ejercidos por el propio gobierno, se generarán incentivos a ser más eficientes en la recaudación, a alcanzar un mayor nivel de ingresos y a ganar autonomía y estabilidad con respecto a la asignación de fondos federales, lo que garantiza la continuidad en el financiamiento de programas. *Ceteris paribus*, el poder central, a su vez, podrá disponer de más recursos para las políticas federales. En términos globales, bajo ciertos supuestos, el federalismo fiscal permite un mayor nivel de recaudación y genera incentivos a la eficiencia en los sistemas tributarios.

En cuanto a la deuda pública, la descentralización fiscal permite a los gobiernos subnacionales contar con fuentes de recursos para hacer frente a su deuda, especialmente en los casos adversos a sus economías.

Por el lado del gasto, es necesario no sólo federalizar los recursos, sino también modificar las leyes y regulaciones para su ejercicio, otorgando mayor

independencia a los distintos niveles de gobierno, a fin de que exista mayor flexibilidad y adaptabilidad a la coyuntura y entorno locales. Con ello, se puede lograr incrementar la eficiencia en el gasto y la rentabilidad de las políticas públicas. Al menos teóricamente, el hecho de que los gobiernos locales estén más cerca de los gobernados se traduce en que conozcan mejor sus preferencias y que como consecuencia, se adopten políticas que respondan de forma adecuada a las necesidades de la comunidad. El desarrollo es un objetivo central en el proceso de descentralización, aunque no está exento de una extrema complejidad política y operativa.

La descentralización fiscal implica un ejercicio profundo de federalización fiscal; esto es, regresar los recursos a su origen. Asimismo, que las autoridades locales cuenten con las herramientas para fortalecer los mecanismos de recaudación en las haciendas locales. De manera particular, esta acción está limitada por un entorno socio político complejo.

La descentralización debería dotar a los municipios de mayor autonomía fiscal. Para ello es indispensable que los municipios cuenten con fuentes de ingreso propio (Carrera, 2006). Algunos autores coinciden en que los municipios con mayor autonomía y con más fortaleza en cuanto los recursos recaudados al interior del municipio, presentan un mayor grado de desarrollo. Esta posición, coincidente con algunos postulados neoliberales, es cuestionada por otros autores que consideran que no hay suficiente evidencia para sostener que los municipios con mayores índices de recaudación a nivel local, presentan mejores índices de desarrollo (Sánchez-Bernal, 2010).

No obstante lo anterior, la capacidad de generar mayor autonomía por parte de algunos municipios, parece ser un elemento central para explicar las brechas en los índices de desarrollo entre los municipios. En dos estudios realizados por el BID en 1995 y 1997, orientados a identificar las condiciones del proceso de descentralización fiscal en cuatro países de América Latina, se observó que la tendencia de los gobiernos centrales era incrementar las transferencias a los gobiernos locales, sin el fortalecimiento de las estructuras de recaudación locales (Carrera, 2006). Las transferencias no son malas per se. Por el contrario, son

indispensables para impulsar el desarrollo a nivel local o a nivel estatal; sin embargo, es indispensable que las transferencias no actúen como desincentivos a la recaudación local.

Una condición que de acuerdo con Carrera (2006) es indispensable para impulsar el desarrollo, es que los servicios públicos que se prestan, deben estar garantizados en el nivel de gobierno que corresponda, por los mecanismos de financiamiento plenamente identificados (fuentes de ingresos).

II.3.3 Descentralización administrativa

La descentralización administrativa redefine las responsabilidades en la gestión de los recursos, y en la provisión de los bienes y servicios. Dependiendo del tipo de política o programa en cuestión, podrán encontrarse ventajas en distintos grados de descentralización. Por ejemplo, algunas actividades administrativas de recaudación se llevan a cabo de manera eficiente a nivel central, aunque el proceso administrativo para ejercer eficientemente los recursos es mejor a nivel local. Otro ejemplo a considerar es si los contratos y tabuladores de sueldos de los recursos humanos ligados a la administración deben estar bajo el control central, estatal o local.

A partir del análisis anterior podemos concluir que para obtener los beneficios de un programa de descentralización es importante tomar en cuenta todos los efectos de la modificación de la relación de competencias. Sin embargo, existen riesgos o amenazas, e inconvenientes que pueden derivarse de un proceso de descentralización.

En materia política debe tomarse en cuenta que la descentralización puede traducirse en una atomización de las políticas públicas que arroje resultados ineficientes en el ámbito nacional, entre otras a causa de la divergencia entre las necesidades y demandas de las comunidades y las capacidades o los intereses políticos de los gobiernos locales.

Los incentivos de los gobiernos locales son distintos a los de los gobiernos centrales, y siempre hay tendencia a responsabilizar a un gobierno de nivel superior sobre las fallas en la gestión o en la realización de políticas a fin de evitar asumir

los costos políticos. En ese sentido un reto importante de la descentralización es la delimitación *de facto y de jure* de la responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno, evitando incoherencias o huecos normativos que impidan la sanción de malos gobiernos o de malas prácticas.

En materia fiscal las políticas subnacionales existentes antes de la descentralización, pueden afectar la estabilidad económica a través de las diversas políticas de gasto, creando presión o limitando la demanda agregada; o mediante el nivel de déficit público afectando variables macroeconómicas como el nivel de inflación y de empleo. Asimismo existe la posibilidad de que la imposición a nivel local desincentive la actividad económica y por lo tanto el crecimiento.

En materia administrativa, existe el riesgo derivado de la descentralización de asignar responsabilidades sin que exista una capacidad administrativa para hacerles frente y que entonces se incurra en costos altos tanto por no llevar a cabo las políticas, como por llevarlas a cabo de manera ineficiente.

En el plano nacional, existe el riesgo de que la descentralización acentúe las diferencias regionales, por lo que es indispensable el diseño de esquemas de solidaridad y de cooperación y desarrollo interregional. Lo anterior explica el mantenimiento de programas de redistribución del ingreso y de transferencias dentro de las competencias del gobierno central.

Además, la descentralización puede no ser siempre deseable, ya que pueden perderse las ventajas de producción a escala, de internalización de externalidades, o los beneficios del control de recursos financieros escasos. La falta de capacidad administrativa o técnica a nivel local puede traducirse en la provisión ineficiente de servicios en algunas áreas: “La descentralización puede hacer que la coordinación de políticas nacionales sea más compleja y puede permitir que las funciones sean capturadas por élites locales” (The World Bank Group, 2001). Adicionalmente se tiene el riesgo de transferir responsabilidades sin la contraparte necesaria de recursos, dificultando su cumplimiento.

La descentralización es un proceso que puede ser analizado bajo la óptica de los propósitos que busca atender. En algunos casos, la descentralización responde a la necesidad de solucionar problemas de orden institucional que se presentan ante

la implementación de políticas modernizadoras; en otros casos, la descentralización tiene el objetivo de liberar al gobierno central, de sobre cargas que limitan la eficacia en la prestación de servicios públicos. Finalmente, hay opiniones que coinciden en que la descentralización ha sido un mecanismo adecuado para resolver la crisis financiera que atravesaron los países en la década de 1970 (Pardo, 2003).

En el centro del proceso de descentralización, se encuentra la necesidad de fortalecer el federalismo en todos los órdenes. La transferencia de atribuciones y responsabilidades, encuentran como limitante la debilidad de las administraciones locales en cuanto a capacidades técnicas y suficiencia de recursos, que deriva en deficiencias en la instrumentación de acciones públicas, prestación de servicios y en última instancia, en un freno al crecimiento y desarrollo local.

La descentralización puede ser resultado de una demanda social (Castelazo, 2008); esto es se da un sentido vertical de abajo hacia arriba. En contraparte, también puede ser resultado de una iniciativa impulsada por el gobierno central para disminuir las cargas, cuyo sentido es inverso, de arriba hacia abajo, y cuyo objetivo es hacer más eficiente y ágil las acciones políticas, administrativas y económicas (Pardo, 2003). En cualquier caso, existen factores que explican la presión hacia esquemas descentralizados. "Entre estos destacan: la demanda por parte de grupos políticos y sociales por una mayor participación en la toma de decisiones para aumentar la eficiencia y el aprovechamiento de recursos; una estrategia de la élite en el poder que cede parte de éste para lograr perpetuarse; un genuino deseo de mayor democracia; la presión ejercida por los poderes locales o regionales que obligan al gobierno central a tomar decisiones a favor de la descentralización; y la necesidad de mejorar la prestación de servicios públicos" (Pardo, 2003: 20).

La eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas locales de desarrollo. Si el Estado se reorganiza bajo un modelo federal o descentralizado, el cambio inherente en las estructuras de poder afecta el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo económico. El proceso de descentralización no es en sí mismo una estrategia de desarrollo, pero el desarrollo local endógeno surge

como una alternativa ante los intereses generales de desarrollo económico del Estado central (Vázquez, 2000).

Los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. Lo anterior derivado de que “la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio” (Vázquez, 2000: 20). Las nuevas competencias en materia de los gobiernos regionales y locales quedan soportadas en la Constitución, en materias económicas, territoriales, administrativas y políticas, confiriendo a esos niveles de gobierno mayor injerencia en la definición de la política de desarrollo.

Adicionalmente, la mayor cercanía con la población, facilita que las demandas ciudadanas (de abajo hacia arriba) sean incorporadas en proyectos de desarrollo endógeno y que se potencien los valores culturales y sociales de la región.

Para Pardo (2003), las decisiones descentralizadoras inscritas en procesos amplios, identificados como Reforma del Estado, han buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político. En otros casos, la decisión para impulsar la descentralización es vista como parte de una estrategia de los grandes organismos financieros internacionales, para implantar y fortalecer la visión de los países industrializados, al mismo tiempo que se convierte en una condicionante para la asignación de préstamos.

II.2.3 Experiencias descentralizadoras en países industrializados

En opinión de Pardo (2003), el proceso de descentralización en distintos países es similar en cuanto a contenidos y propósitos, aunque presentan distintos resultados. En términos administrativos, la descentralización busca hacer más funcionales tanto a los gobiernos centrales, como a los regionales y locales. Lograrlo, implica un proceso de ajuste institucional en los diferentes niveles de gobierno que puede explicar la diferencia en la eficacia de la estrategia entre regiones y localidades, incluso al interior de un mismo país.

En orden al pensamiento de North (1990), un argumento a favor de estos procesos, es que generan impactos en la democratización de los órganos de autoridad local,

por lo que se fortalecen las condiciones para reducir los costos de transacción, se genera un mejor arreglo institucional y favorece el diseño de políticas y estrategias de desarrollo endógeno. Pardo (2003), menciona que en muchos de los países industrializados, el proceso inició con iniciativas de desconcentración; en una etapa posterior se impulsaron procesos de descentralización política y se buscó dotar a los gobiernos regionales y locales de autonomía financiera, lo que implícitamente derivó en una mayor participación ciudadana en las estructuras de los gobiernos locales. Con estas bases, finalmente se realiza la descentralización administrativa. Los procesos de descentralización en Francia iniciaron en la década de 1980. Consistieron en dotar a los gobiernos regionales y locales de autonomía financiera y democratizar los órganos de decisión política. Para su ejecución, se hizo una reforma jurídica para delinear los procedimientos que guiarían la descentralización. Desapareció la figura del prefecto, autoridad designada por el gobierno central, quienes fueron sustituidos por un órgano colegiado, la Asamblea Departamental, integrada por representantes electos que se convierte en el órgano ejecutivo de los departamentos. Este proceso estuvo acompañado de un importante esfuerzo para reasignar recursos entre comunas, departamentos y regiones para dotarlos de mayor autonomía financiera (Pardo, 2003).

La reforma francesa propuso, frente a la tradición centralista del Estado, una redistribución del poder de decisión entre el Estado y las colectividades locales, por lo que se insistió en que el proceso llegaba más lejos que una simple desconcentración de recursos económicos y administrativos a favor de las localidades. Francia es una combinación de Estado central fuerte y un claro interés por corresponsabilizar a las regiones en obligaciones que tradicionalmente le habían correspondido al gobierno central. Los problemas que estas formas de interacción política y administrativa generaron se tradujeron en una mayor visibilidad de problemas de corrupción al contar los alcaldes con una mayor autonomía en el manejo de recursos y por el hecho de que el servicio civil de carrera que provee funcionarios para los niveles subnacionales, siguió centralizado.

La transición española de 1978 y la apertura política que derivó de ella sirvieron de sustento para modernizar las estructuras políticas del país. En ese contexto se inició

un proceso de descentralización mediante el cual el gobierno central otorgó a las regiones una autonomía política que les había sido negada hasta entonces (Constitución Española, Art. 2: 1978). La Ley del Régimen Local en España y las Leyes de las Comunidades Autónomas fueron dos de los instrumentos jurídicos que regularon el nuevo esquema y la nueva organización territorial. El proceso se orientó hacia la consecución de dos objetivos: la reorganización territorial de las colectividades locales, cuyo eje lo constituyó la Comunidad Autónoma y la redistribución de competencias entre los entes locales. La descentralización logró fortalecer tanto al nivel regional como el local al otorgarle a dichas comunidades amplias facultades para legislar y tener atribuciones en el ámbito de las provincias y municipios.

El Estado español se organiza territorialmente en provincias, comarcas y comunidades autónomas que se constituyen en gobiernos regionales, una comunidad autónoma la integran provincias y municipios con características históricas, culturales y económicas comunes y se les reconoce poderes y autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este caso hubo efectivamente una fuerte demanda de mayor autonomía por parte de las regiones de Cataluña y el País Vasco, que resultaron determinantes en el proceso de descentralización. La reforma constitucional de 1978 autoriza a las comunidades autónomas a contar con asambleas legislativas y gobiernos propios lo que se tradujo en los hechos en que las comunidades autónomas adquirieron nuevas competencias. El grado de autonomía y alcance de los poderes locales ubica al Estado español en un punto intermedio entre una organización territorial descentralizada y una federal.

Frente a un claro debilitamiento del Estado de bienestar en Alemania, caracterizado por una fuerte centralización de decisiones y burocratización de sus procesos internos, se impulsaron decisiones que presionaron hacia la introducción de esquemas descentralizados.

Desde esta perspectiva, la descentralización se vincula con problemas económicos y políticos resultado de la crisis de los Estados de Bienestar. Estos cambios se han evidenciado en disparidades entre regiones y han presionado para modificar la relación entre gobierno federal y local. Tener que adaptarse a las nuevas

circunstancias, obligaron a poner en marcha procesos descentralizadores que se desencadenaron por diversos factores: recortes al presupuesto central, retiro de áreas de regulación y control, aumento de cooperación entre distintos niveles de gobierno y mayor representatividad de los intereses regionales y locales. La descentralización adoptó distintas formas; el gobierno federal, por ejemplo, dejó de lado su política expansionista del Estado de Bienestar, al reducir parcialmente la asistencia social y favorecer la satisfacción de demandas a través de mecanismos de mercado con la participación de la sociedad.

Si bien este proceso, ha generado una tendencia hacia una mayor cooperación entre distintos niveles de gobierno, también ha producido una mayor desigualdad entre las regiones, puesto que las unidades regionales y locales no han podido realizar ciertas funciones de redistribución que antes le correspondían al gobierno federal. A partir de la reunificación este proceso parece haberse agudizado dadas las evidentes diferencias entre las regiones pertenecientes a la antigua Alemania Democrática y la República Federal Alemana, por lo que deja latente la amenaza de una recentralización para lograr equilibrar mejor el desarrollo regional.

El caso alemán es, sin embargo, un ejemplo en materia de descentralización de recursos fiscales, puesto que más del 40% del gasto público total es ejercido por los niveles regionales y locales, y la legislación contempla mecanismos para equilibrar el crecimiento y el desarrollo entre las regiones, así como brindar bienes y servicios públicos de igual calidad en todo el país (Sobarzo, 2005).

Constitucionalmente, el nivel de vida debe ser uniforme en todo el territorio alemán. Para el cálculo de las transferencias compensatorias se obtiene la capacidad recaudatoria ajustada. Esta se compara con la capacidad recaudatoria de todos los estados y la diferencia, de ser negativa, es lo que recibe el estado. El sistema alemán es único en tanto que es financiado por los propios estados (Merino, 2000). El caso sueco es distinto. Puesto que el proceso modernizador consistió en reafirmar el liderazgo de funcionarios públicos a través de programas de formación e incentivos, en lugar de debilitar a las burocracias. De manera paralela se promovió la calidad en la prestación de los servicios públicos. La descentralización se evidenció al reducirse, en un lapso de veinte años, el número de municipios,

pasando de 2,000 a 248 con el claro propósito de fortalecer este nivel de gobierno. Y la cantidad de funcionarios de la administración municipal se triplicó respecto a los que prestan sus servicios en el gobierno central.

El modelo sueco es ejemplo de autonomía de los funcionarios con relación a los imperativos de la esfera política. Los gobiernos locales tienen estructuras sencillas y claramente definidas; de ahí que las reformas se pusieran en marcha sin mayores resistencias. La tendencia en los años noventa se dirigió a desregular los gobiernos locales y a lograr incentivar la innovación. En la década de los años noventa, el porcentaje del gasto público que se ejercía a nivel local era ligeramente superior al 40%.

En EUA, la descentralización se ha visto a través de la óptica del exceso de empleo público. El presidente Ronald Reagan impulsó el programa Nuevo Federalismo disminuyendo transferencias en la esfera local, lo mismo hizo el Presidente George W. Bush (padre). Si bien los programas federales se transfirieron masivamente a estados y municipios, éstos no contaban con recursos suficientes y éstos no les fueron transferidos bajo el argumento de la necesidad de disminuir el gasto público. El resultado, sin embargo, ha sido positivo porque obligó a los gobiernos locales a desarrollar capacidades importantes de innovación; para 1991, el 42% del gasto público era competencia de los ámbitos estatales y locales (Pardo, 2003).

II.5 Experiencias descentralizadoras en países de América Latina

Entre 1940 y 1979, en Colombia se crearon entidades descentralizadas responsables de tareas como planeación urbana, vivienda y prestación de servicios eléctricos, agua y drenaje. A partir de 1980 hubo una clara decisión de fortalecer los gobiernos locales. En 1986 se aprueba una ley para otorgar mayor autonomía a los departamentos para prestar servicios y ejecutar obras; y se modifica el sistema fiscal que contribuye a que se otorguen más recursos a los municipios.

Desde el punto de vista político la elección de alcaldes se transforma en elección directa. Se introduce la figura de consulta popular y el referéndum. Para mediados de los años noventa, el 24% del gasto público se ejercía a nivel local; esta cifra

muestra uno de los grados de descentralización fiscal más altos en América Latina (Pardo, 2003).

La crisis fiscal en Argentina ha sido quizá la razón más evidente para presionar al gobierno central a transferir facultades y servicios a los gobiernos locales. También ha contribuido el debilitamiento de las grandes organizaciones sectoriales (corporativas) que han dado como resultado un fortalecimiento de la sociedad civil, permitiendo que la relación del gobierno con la sociedad fluya de mejor manera a partir de otra clase de intermediación situada en esferas más bajas de la organización social. De igual forma, ha contribuido el hecho de que las capacidades de regulación y gestión del Estado se encuentran en una fase de particular debilitamiento, lo que le impide dar respuesta al conjunto de demandas de la sociedad.

Los analistas argumentan que estas situaciones pueden ser consideradas como favorables para la descentralización; sin embargo, aparecieron obstáculos y limitaciones para el fortalecimiento de los órganos locales, particularmente los municipios. De manera destacada la falta de recursos; no sólo es importante que el gobierno central canalice más recursos sino, sobre todo, que este nivel de gobierno sea capaz de generar sus propios recursos. La tradición “centralista” no ayuda a valorar al nivel municipal de gobierno como un espacio capaz de articular intereses sociales y lograr consensos y acuerdos. Atenta también contra la posibilidad de fortalecer a los gobiernos municipales con bajo nivel de gestión. En la década de los noventa, el nivel municipal sólo ejerció el 8% del gasto público, mientras que el provincial lo hizo en un 36% (Pardo, 2003).

En la década de los noventa, en Ecuador se puso en marcha un programa de fortalecimiento municipal auspiciado por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, el problema que se ha presentado en este caso es el desequilibrio entre recursos canalizados para infraestructura urbana frente a aquellos destinados propiamente al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales; en el primer propósito se invirtió el 90% de los recursos. Una clara muestra de la situación de debilidad de este nivel de gobierno es que ejercían sólo el 5% del gasto público total.

A partir de los años noventa se incluyó a la descentralización como prioridad gubernamental en Bolivia. Sin embargo los cambios no han sido de la magnitud esperada. El impulso hacia la descentralización provino desde comités cívicos, pero no desde el gobierno. El 8% del gasto se ejercía en el nivel local de gobierno (Pardo, 2003).

II.6 El proceso de descentralización en México

Desde una perspectiva económica, la descentralización de mercado “es el proceso de cambio en favor de la realización de actividades económicas, a través de las estructuras de mercado vis a vis la planificación estatal” (Casalet, 2000: 12). Este proceso, también identificado como liberalización económica, se impulsó en México a partir de la segunda mitad de la década de 1980 como respuesta a la expansión del sector público frente al menor dinamismo de la actividad industrial privada, que se derivó de la industrialización del modelo de sustitución de importaciones, orientado casi exclusivamente al mercado interno. La apertura comercial y la desregulación, significó un cambio del modelo centrado en la oferta estatal hacia un modelo centrado en el comercio exterior, que estuvo aparejado de la reducción del control del Estado y un impulso a la industrialización de orden localista.

El enfoque económico de la descentralización ha sido abordado desde dos vertientes: el federalismo fiscal y el regionalismo. Bajo la óptica del federalismo fiscal, la descentralización se asocia con la coparticipación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. La visión regionalista relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural en la región; el análisis se centra en la generación de territorios competitivos, lo que implica un estrecho vínculo entre el sector público y el sector privado y una recuperación del papel del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales (Montecinos, 2005).

Para Prud’Homme (2007), la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus

dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales, se refiere a procesos de descentralización administrativa. La relación que guarda con el impulso del federalismo fiscal es evidente, y supone la existencia de gobiernos locales independientes, aunque siempre están subordinados con algún nivel superior de gobierno (Casalet, 2000). El proceso de descentralización iniciado en México en la década de los ochenta, puede dividirse en dos etapas principales: la de los grandes cambios institucionales que buscaron dar mayor autonomía al municipio; y la etapa de cambios en el sistema político que se reflejan en una mayor demanda de autonomía a los gobiernos locales (Arcudia, 2012).

La primera etapa, ubicada temporalmente entre 1983 y 1999, coincide con el cambio en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, a uno de apertura al exterior (Neoliberal). Los propósitos de la descentralización son múltiples, y su análisis está sujeto a la perspectiva y disciplina de estudio; a nivel macro la descentralización busca atender los problemas de orden institucional, que surgieron al momento de introducir las reformas modernizadoras; en materia administrativa, supone liberar de tareas al gobierno central, ya que la sobrecarga deviene en ineficacia en la prestación de algunos servicios públicos (Pardo, 2003). Adicionalmente, la descentralización impulsada en estos periodos no podría entenderse si no se consideran las condiciones políticas imperantes. En efecto, el debilitamiento del poder político bajo la égida de un partido de Estado, obligó al gobierno federal a reconocer la necesidad de ceder espacios de control para mantener el poder y legitimar su permanencia (Arcudia, 2012).

La segunda etapa inició con la transición del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000. El triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN), después de casi setenta años de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), trastocó los cimientos del sistema político. El reordenamiento de las fuerzas políticas a nivel nacional, llevó a que el proceso descentralizador impulsado inicialmente desde el gobierno federal, enfrentara a partir de ese momento una mayor exigencia de protagonismo y participación por parte de los actores políticos en los niveles subnacional y local. La exigencia se centraba en respetar el pacto federal y abrir

espacios de participación en la toma de decisiones y con ello, incrementar el espacio de maniobra de los actores políticos en los distintos niveles de gobierno.

Desde cualquier punto de vista, la descentralización supone la existencia de gobiernos locales autónomos, lo que a priori, se vería reflejado en el fortalecimiento del federalismo.

II.6.1 Descentralización y federalismo fiscal

En 1979 se diseñó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que empezó a funcionar en 1980. Este Sistema permitió a estados y municipios beneficiarse por primera vez de la recaudación fiscal federal total. El diseño contempló la participación de las entidades federativas en su funcionamiento; mas no de los municipios, que no tenían voz ni voto ya que se “asumió que los estados verían por los intereses de los municipios” (Carrera, 2014: 4). El principal componente del SNCF fue el Fondo General de Participaciones, etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como Ramo 28.

A la fecha, el Ramo 28 que está integrado por transferencias no etiquetadas a los gobiernos estatales, es una de las fuentes más importantes de ingreso. Las entidades federativas están obligadas a redistribuir a los municipios un mínimo del 20% de las aportaciones recibidas, aunque los criterios para hacerlo son definidos por las legislaturas de cada estado.

Con la primera reforma al artículo 115, en febrero de 1983, se da reconocimiento explícito a la personalidad jurídica de los municipios y se dota de facultades para manejar su patrimonio conforme a la ley. Además de las competencias de orden político reconocidas a los gobiernos municipales relativas al ordenamiento de policía y buen gobierno, las áreas de competencia local son las referidas a agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Sin embargo, la incapacidad de muchos ayuntamientos para prestar estos servicios, ya sea por deficiencias de orden institucional o por la débil condición económico-financiera de los municipios, derivó en que la administración y prestación de uno o

más de estos servicios fuera absorbido por el gobierno estatal, y en algunos casos por el gobierno federal (Arcudía, 2012).

A partir de esta reforma, los ayuntamientos tuvieron la facultad de cobrar los derechos por la prestación de los servicios mencionados en el párrafo anterior, y de recaudar directamente los impuestos sobre la propiedad. Destacan por su importancia el pago de agua potable en cuanto a los servicios prestados, y el impuesto predial. Hasta antes de 1980, los gobiernos locales no tenían ninguna fuente importante de ingresos propios; ese año, los gobiernos locales recaudaron solamente el 1.1% del ingreso público (Carrera, 2014).

Además de la creación del SNCF y de la reforma al artículo 115, la descentralización del gasto federal en 1996 marca el tercer acontecimiento fundamental que explica la situación actual de la descentralización fiscal en México (Carrera, 2006). Hasta 1995 el gobierno federal distribuyó directamente y de manera discrecional los recursos agrupados en el Fondo de Solidaridad y Desarrollo Regional (Ramo 26), a través de la Secretaría de Desarrollo Social. En 1996 se definen con precisión los criterios para transferir 65% de los recursos de dicho Ramo a estados y municipios; y en 1998 los recursos del Fondo mencionado fueron usados para crear el Ramo 33 del presupuesto federal bajo el nombre de Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios.

En el proceso descentralizador impulsado en el gobierno de Miguel de la Madrid, se incluyó la necesidad de descentralizar otros servicios que estaban concentrados en el gobierno federal; los más importantes se referían a la descentralización de los servicios de salud y los de educación. Esta descentralización sectorial parece más consistente que la descentralización fiscal, ya que en concordancia con el PND 1983-1988, se estableció el Plan Nacional de Descentralización de la Administración Pública Federal. De éste se desprendieron acciones concretas que derivaron en la implementación del Programa Nacional de Salud y el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud; y en 1984 se promulgó la Ley General de Salud, “en la que se distribuían las competencias sanitarias entre la federación y los estados” (Pardo, 2003: 36). Entre 1985 y 1987 se descentralizaron los servicios de salud a catorce entidades federativas, y a casi la totalidad de los municipios del

estado de Guerrero. Estos esfuerzos continuaron avanzando durante los dos sexenios siguientes de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) en materia de servicios de salud, y en agosto de 1996 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, a partir del cual se crearon los Organismos Públicos Descentralizados en materia de Salud en la totalidad de las entidades federativas del país. Con relación al sector educativo, en 1992 se firmó el Acuerdo entre el gobierno federal y las entidades federativas para la transferencia de los servicios de educación básica a los estados.

No obstante que las acciones en los procesos de descentralización en los servicios de salud y educación lograron concretarse mediante la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, la canalización de recursos para atender la demanda de estos servicios es insuficiente. La transferencia de responsabilidades no se sustentó en un análisis previo de las capacidades institucionales en los niveles subnacional y local para atenderlos, y en algunos casos se han presentado problemas, como son la generación de infraestructura, problemas en el tema de educación en algunos casos y de salud en otros (Zubirán, 2003). Para los estados que antes de 1992 prestaban servicios educativos propios, la descentralización resultó muy onerosa como consecuencia de la homologación salarial entre las percepciones del personal educativo en los estados y el que tenía la federación. Incluso se observó un crecimiento en la proporción del presupuesto destinado a servicios educativos (Merino, 2000).

Al igual que en los estados, el proceso de descentralización fiscal no consideró la capacidad institucional con que contaban los gobiernos locales al momento de asignarles nuevas responsabilidades y recursos. La reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, incrementó la dependencia de los gobiernos municipales, al establecerse que serían los congresos estatales los responsables de definir los mecanismos y criterios para redistribuir las transferencias hacia los municipios. En el caso de la capacidad institucional de los ayuntamientos, la reforma obligó a las autoridades locales a desempeñar nuevas funciones para las que no estaban capacitadas, lo que en muchos casos se tradujo en la necesidad de formalizar

acuerdos administrativos con el gobierno estatal para que éste se hiciera responsable de recaudar el impuesto predial y administrar los servicios públicos locales.

En cuanto a la facultad de los Congresos estatales para determinar las tasas y tarifas de los impuestos autorizados de manera exclusiva a los municipios; así como definir los criterios para redistribuir la aportaciones federales, es importante anotar que en 1980 cuando inició la aplicación del SNCF, y en 1983 cuando se dio la reforma constitucional al artículo 115, la totalidad de los gobiernos estatales habían surgido del PRI por lo que las potestades conferidas al Congreso estatal, en la práctica fueron un mecanismo que permitió a los gobernadores endurecer el control financiero y político sobre los municipios (Carrera, 2014).

II.6.2 Descentralización y desarrollo local

Entre los beneficios más importantes que la teoría atribuye a la descentralización es que estimula la democracia y libertad al relacionar a la población con el nivel de gobierno más cercano; fortalece la rendición de cuentas porque los gobernantes deben rendir cuentas financieras a sus electores; estimula la innovación en la prestación de servicios públicos; la población se vuelve corresponsable en el pago de servicios públicos; y es más eficiente en tanto que vincula los recursos recaudados en el nivel local con las necesidades específicas de la comunidad (The World Bank Group, 2001).

De cumplirse los supuestos anteriores, acudimos a una condición en donde la descentralización representa una variable propicia para fomentar el crecimiento y el desarrollo económico local. En opinión de Carrera (2014), existen cinco indicadores que son los que con mayor frecuencia se utilizan para medir las variables que explican si la descentralización fiscal ha rendido los frutos esperados:

- i) La proporción del gasto público total ejercido por los gobiernos subnacionales (descentralización del gasto).
- ii) La proporción del ingreso tributario total que se recauda a nivel subnacional (descentralización del ingreso).

- iii) La forma en que se distribuyen las transferencias fiscales entre los gobiernos subnacionales (diseño de transferencias).
- iv) La capacidad que tienen los servidores públicos de los gobiernos subnacionales para decidir cómo ejercer los recursos de las transferencias (discreción fiscal).
- v) La capacidad de los gobiernos subnacionales para contratar deuda (capacidad de endeudamiento).

Hasta principios de la década de 1980, la mayor parte de los recursos fiscales en México se ejerció por el gobierno central, lo que refleja la posición centralista del Estado Mexicano: “entre 1934 y 1946, el gobierno central ejerció el 72% del gasto público total del país; entre 1946 y 1970, ese porcentaje se elevó al 80%; doce años más tarde, de 1970 a 1982 ...el gobierno central ejerció el 71% de los gastos programables” (Pardo, 2003: 30). Durante la década de los años setenta, se realizaron algunas acciones orientadas a la desconcentración de actividades y a impulsar la planeación para el desarrollo a nivel estatal y regional. Entre 1971 y 1975 se crearon los Comités de Desarrollo en los Estados (COPRODES), lo que dio lugar a la creación de la Comisión de Desarrollo Regional en 1975, adscrita a la Secretaría de la Presidencia. Los COPRODES fueron sustituidos en 1981 por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), creados por decreto de los ejecutivos estatales, y no por decreto del ejecutivo federal. En este marco, se firmaron los Convenios Únicos de Coordinación entre los estados y la federación, y se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). La dependencia federal encargada de participar en los COPLADES era la Secretaría de Programación y Presupuesto, que había sustituido a la Secretaría de la Presidencia en 1976. Sin embargo, estas acciones carecieron de una visión descentralizadora en materia económica, ya que no se vieron acompañadas de la asignación de responsabilidades ni de la redistribución de recursos con base en acuerdos o convenios de coordinación fiscal.

La transición presidencial de 1982, marcada por profundos problemas en la economía y de credibilidad en el gobierno federal, se tradujo en una vuelta de timón en las estrategias de desarrollo. El discurso se centró en la necesidad de modernizar

el Estado mexicano, con base en medidas de corte reformista. Entre las primeras medidas tomadas por la recién iniciada administración de Miguel de la Madrid, se encuentran las reformas a los artículos 25°, 26°, 27° y 28° constitucionales, con lo que se estableció el derecho y el deber del Estado para intervenir en el desarrollo económico de la nación. Mediante la modificación de los artículos 25° y 26°, se redefinió el papel rector del Estado en la economía y se fundaron las bases para crear el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que dio paso a la expedición de la Ley de Planeación y el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. El PND 1983-1988 planteaba entre sus principales objetivos, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo como una relación política, económica y social que implicaba la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Esto dio lugar a la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983 y a la transformación de los CUC en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), actualmente Convenios de Desarrollo Social (CDS). La política regional definida en el PND se planteó en cuatro líneas de acción: i) descentralizar y redistribuir competencias entre las instancias de gobierno; ii) reubicar en el territorio nacional las actividades de producción; iii) dirigir la actividad económica a ciudades medias; y iv) integrar una red transversal de comunicaciones, transportes y acopio, almacenamiento y comercialización para integrar los mercados regionales y revertir los procesos de desarrollo regional desequilibrado (Cabrero, 1998). Lo anterior sería factible mediante el traspaso de funciones a los niveles de gobierno subnacional y municipal en materia de recaudación de impuestos (descentralización fiscal) y el suministro de servicios públicos directamente por los ayuntamientos, recuperando las capacidades de este nivel de gobierno como instancia política y económica.

Entre 1988 y 1994, la estrategia de desarrollo se centró en buscar la participación de la sociedad civil a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este Programa se orientó a disminuir las condiciones de pobreza de amplios sectores de la sociedad, y derivado de que una característica del PRONASOL fue dar un impulso a regiones y comunidades, tuvo un papel importante en la articulación de acciones de descentralización (Casalet, 2000). No obstante, el

Programa se diseñó para operar en ocasiones como una estructura paralela a las instituciones establecidas, o en otras ocasiones para operar como una estructura transversal al aparato administrativo formal. Lo anterior se reflejó en la implementación de mecanismos de coordinación directa entre las estructuras del PRONASOL que representaban al gobierno federal, y los Comités de Solidaridad que se crearon para recibir los apoyos del Programa y realizar las acciones de corresponsabilidad bajo los criterios definidos en la esfera central.¹⁴ En la práctica, lo anterior se tradujo en un retroceso en los débiles avances del proceso de descentralización que se habían logrado en el sexenio anterior, hacia los gobiernos estatales y municipales.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992, tuvo la finalidad instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones en esta materia entre los tres niveles de gobierno, para avanzar en la solución de la problemática de marginación y pobreza existente en las diferentes regiones del país. El PRONASOL pasó a formar parte de esta dependencia, y la administración de los recursos presupuestados a través del Ramo 26 bajo su control concentró en el Gobierno Federal las decisiones de la política social, y las transferencias a los gobiernos estatales gozaron durante algunos años de amplios espacios de discrecionalidad, que en poco o nada contribuyeron a impulsar las capacidades de autonomía y desarrollo de los gobiernos locales.

A comienzos de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), bajo el título de 'Nuevo Federalismo', se anunció una serie de reformas institucionales con el objetivo de descentralizar el gasto público. En el marco del Nuevo Federalismo se hicieron reformas fiscales que proporcionaban nuevas fuentes de ingresos para los estados, y en 1998 se incluyó la modalidad de transferencias federales a través del recién creado Ramo 33. La innovación más importante de esta nueva modalidad, fue la definición y aplicación de reglas presupuestarias fijas, precisas y transparentes en la determinación de los presupuestos globales que deben

¹⁴ En el marco del PRONASOL se crearon más de 27,000 Comités de Solidaridad en el país (Pardo, 2003). En el último informe de gobierno del Presidente Carlos Salinas, se menciona que durante su administración se destinaron más de 18,000 millones de pesos al PRONASOL, y se crearon más de 250,000 Comités de Solidaridad.

distribuirse a través de los fondos que integran el Ramo 33 y su distribución geográfica (Scott, 2003). Los gobiernos locales tuvieron con esta innovación, mayor certeza y el conocimiento anticipado de los recursos con que contarán; y el gobierno federal tiene el poder para imponer consideraciones de equidad y eficacia en la asignación de los fondos a estados y municipios.

No obstante lo anterior, las principales acciones del gobierno federal en ese periodo buscaron redefinir el papel que el Estado tendría para contribuir en la creación de un entorno económico que incentivara la inversión privada y la generación de empleos productivos. “El papel del Estado fue reducido para garantizar el correcto funcionamiento del mercado en la asignación de recursos. La intervención pública se concentró en el apoyo a los esfuerzos en IyD, el acceso de las Pymes a los mercados de capitales y la simplificación de los controles de la transferencia de tecnología” (Casalet, 2000: 14). En este contexto, las acciones gubernamentales a nivel federal en materia de desarrollo regional incorporan nuevos paradigmas como la calidad, la normalización y verificación de procesos, la calificación y el estímulo a la modernización tecnológica.

Con esta visión, se hicieron reformas a los ordenamientos que regulan la inversión nacional y extranjera, se profundizó en la desregulación de los instrumentos jurídicos relacionados con el comercio exterior, se dio a conocer el nuevo Reglamento de Patentes y Marcas y se expidió el Decreto de Fomento y Operación de Industria Maquiladora de Exportación. El impulso al desarrollo regional se centró en el fortalecimiento de ciudades medias a través de obras de infraestructura y dotación de servicios urbanos, principalmente en las zonas con mayor potencial de desarrollo (Casalet, 2000), mientras que las regiones y localidades fuera de estos focos de desarrollo continuaron en su condición inicial de atraso.

Para contribuir a generar condiciones de equidad entre las distintas regiones, promover el desarrollo social de los sectores más vulnerables y reducir la desigualdad existente en amplios sectores de la población, en 1997 el PRONASOL se transformó en el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Con ajustes en su diseño y ampliando el propósito por el que fue creado, el PROGRESA se consolidó como la principal estrategia de la política social

del gobierno federal, y ha permanecido con esta condición bajo la nomenclatura de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), y con la denominación de PROSPERA en la actual administración de Enrique Peña. No obstante la gran cantidad de recursos presupuestales que se han destinado a este y otros Programas sociales, en el país prevalecen profundas condiciones de desigualdad: En 1992 el 53.1% de la población en el país presentó condiciones de pobreza patrimonial, y en 2014 la población en pobreza patrimonial era del 53.2% (CONEVAL, 2014).

Barcelata (2015), analiza las desigualdades económicas y sociales entre los municipios de México, con base en el cálculo de una serie de indicadores que relacionan el crecimiento económico y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en cada uno de ellos, ya que a priori, considera que existe una alta correlación entre estas dos dimensiones. Así, los municipios se agrupan en cuatro grupos: 1) círculo virtuoso, cuando los municipios con mayor crecimiento económico presentan a su vez el mejor IDH y viceversa; 2) círculo vicioso, a menor crecimiento económico menor IDH; 3) municipios con sesgo hacia el crecimiento económico y 4) municipios con sesgo hacia el desarrollo humano.

Los municipios que conforman el grupo de 'círculo virtuoso', son los que presentan el mayor índice de autonomía financiera; es decir, que la proporción del gasto público de los municipios son cubiertos con recursos propios (18% de recursos autogenerados) contra el 4.1% de recursos propios en los municipios que pertenecen al grupo de 'círculo vicioso'. Asimismo, el grupo de círculo virtuoso, presenta mejores índices en autonomía para financiar el gasto operativo, eficiencia recaudatoria total y eficiencia tributaria, con el 29.5%, 0.59% y 0.24% respectivamente; contra el 8.3%, 0.33% y 0.10% que presentan los municipios en el grupo de círculo vicioso (Barcelata, 2015).

Lo anterior nos puede dar luz de algunas condiciones que pueden favorecer el desarrollo local, tales como que a mayor autonomía financiera de los municipios corresponde un mayor nivel de desarrollo, aunque es importante mencionar que lo anterior no puede ser concluyente. Otros indicadores presentados en el mismo estudio de Barcelata (2015), lo llevan a concluir que gran parte del atraso en los

municipios que presentan las condiciones menos favorables, se debe a poca capacidad de gestión de los gobernantes o una mala aplicación de los recursos públicos, lo que para efectos de nuestro análisis, interpretamos como bajo desarrollo institucional, mismo que será incluido entre las variables para identificar el desarrollo económico de los municipios más adelante.

En síntesis, y tomando como parámetro los indicadores mencionados al inicio de este apartado, hay una fuerte descentralización del gasto en México en favor de los estados pero la recaudación se concentra de manera considerable en el gobierno federal, por lo que la descentralización del ingreso es incipiente. El crecimiento de la deuda de los gobiernos estatales y locales si bien no se ha salido de ciertos límites, en opinión de Sobarzo (2014) son preocupantes. La forma en que se distribuyen las participaciones y transferencias, ha incrementado en cierta medida la autonomía de los estados por las participaciones no condicionadas, pero no tienen el mismo efecto en los municipios ya que la mayoría de los recursos que reciben por estos conceptos están sujetos a las condicionantes de la federación o del gobierno estatal, por lo que no hay certidumbre para afirmar que la descentralización esté siendo favorable al crecimiento y desarrollo económico local.

Transferencias y aportaciones federales

En el último lustro del siglo XX, el gobierno federal planteó construir un “nuevo federalismo” generando nuevos mecanismos en la asignación de competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno. Este impulso se acompañó de la descentralización en diferentes ámbitos del quehacer público; los más importantes fueron los relativos a educación, salud y lucha contra la pobreza.

El proceso de descentralización ha significado un gran esfuerzo para autoridades estatales y locales, desde aspectos meramente operativos, hasta de costos adicionales que los gobiernos estatales y locales se han visto obligados a enfrentar. Si bien para financiar el proceso de descentralización, en 1998 se creó el Ramo 33 como el mecanismo para transferir los recursos a los estados y municipios, y con ello cubrir los costos en materia de educación, salud y desarrollo social, la dinámica

administrativa y los acuerdos laborales en muchos casos difería de las obligaciones laborales contraídas previamente por la administración federal.

La capacidad y profesionalización del personal público en los estados y municipios, como se vio, en muchos casos distaba de contar con la experiencia y formación para operar de manera eficiente las nuevas responsabilidades que le habían sido transferidas. Los recursos del Ramo 33 se transfieren a los estados y municipios etiquetados y condicionados a cumplir con los objetivos a los que están destinados. Para los rubros de educación y salud, claramente las entidades federativas no tienen margen para destinar el gasto hacia otros servicios; y el condicionamiento en materia de desarrollo social, limita a los gobiernos locales decidir hacia qué rubros orientar el gasto y con esto, tener un mayor impacto en la población, con base en el conocimiento del ámbito local.

Las aportaciones federales del Ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone.

La operación del Ramo 33 está regulada en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional: la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos, y con fines específicos.

Antecedentes y creación del Ramo 33

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la finalidad de instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26: Solidaridad y Desarrollo

Regional. En materia educativa, en mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y al año siguiente se creó el Ramo 25 en el PEF, con la finalidad de dotar a las entidades federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo. Las acciones emprendidas en materia de descentralización del sector salud son diversas; sin embargo, el hecho más relevante que consolida todas las acciones en materia de descentralización se registra el 27 de enero de 1995 mediante la publicación del Decreto que Establece la Integración y Objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública (CEFP, 2006).

En 1996, el Ramo 26 cambió de denominación de “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”. Hasta el ejercicio presupuestal de 1997 Este Ramo se ejerció a través de dos Fondos: Fondo de Desarrollo municipal, para dar atención a la pobreza proporcionando servicios básicos en los municipios que presentaban las mayores índices de pobreza; y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, con orientación al desarrollo estatal y regional a través de diversas acciones de intervención pública. En 1998 el Ramo 26 cambia nuevamente de denominación a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, reestructurándose en cuatro Fondos: *i) Fondo para el Desarrollo Productivo; ii) Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; iii) Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios y; iv) Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.* A partir del año 2000 desaparece el Ramo 26, integrando algunos fondos y recursos al Ramo 33.

El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, surge en 1998 de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos: 12 (Salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y 26 Solidaridad y Desarrollo Regional, derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos (humanos y materiales).

Originalmente el Ramo 33 estaba constituido por cinco fondos, de la manera siguiente:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Conformación actual del ramo 33

El Ramo 33 ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de su permanencia como el principal instrumento para la transferencia de recursos federales a estados y municipios. La reforma más reciente a la Ley de Coordinación Fiscal se dio en 2013, derivado de la reforma educativa implementada por gobierno federal. Actualmente el Ramo 33 está integrado por ocho fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La operación del Ramo 33 está sujeto a un complejo entramado legal e institucional.

Los ordenamientos jurídicos relacionados son los siguientes:

- ✓ Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),
- ✓ Ley de Coordinación Fiscal (LCF),
- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),
- ✓ Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG),
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),
- ✓ Ley General de Salud (LGS),
- ✓ Ley General de Educación Pública (LGEP),
- ✓ Ley General de Desarrollo Social (LGDS),
- ✓ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG),
- ✓ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación,
- ✓ Lineamientos sobre indicadores para medir los avances físicos financieros,
- ✓ Lineamientos Generales de Operación para la entrega de recursos del Ramo 33 y
- ✓ Acuerdo: Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental.

La operación de los fondos del Ramo 33 está normada en la Ley de Coordinación Fiscal. Únicamente dos de los ocho fondos que integran este ramo presupuestal están destinados al fortalecimiento de los municipios: el FAIS en su componente municipal (FISM) y el FORTAMUN, aunque los municipios reciben directamente los recursos del FAIS, mientras que los recursos correspondientes al FORTAMUN son administrados por los gobiernos estatales. En Anexo 1 se describe la operación de los fondos del Ramo 33.

III. Contribución de las aportaciones federales al crecimiento y desarrollo económico de los municipios en México

Las aportaciones federales son la principal fuente de ingresos de los municipios; a su vez, la mayor parte de las mismas se integran en el Ramo 33. En el año 2000 las aportaciones federales fueron equivalentes al 24.8 por ciento de los ingresos municipales, pero su participación en el ingreso municipal ha tomado mayor relevancia y en 2014 alcanzaron el 36.7 por ciento de los ingresos municipales, incluso por arriba de las participaciones federales que en ese año fueron equivalentes al 34.8 por ciento de los ingresos municipales como se observa en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Ingresos municipales por fuente 2000-2014 (miles de pesos)

Concepto	2000		2010		2014	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingresos municipales	85,349,433	100	280,901,110	100	364,394,191	100
Ingresos propios	19,093,635	22.4	56,712,061	20.2	73,729,090	20.2
Impuestos	8,016,046	9.4	29,014,278	10.3	42,223,450	11.6
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	1,161,987	1.4	337,084	0.1	68,869	0.0
Contribución de mejoras	403,976,651	0.5	651,195	0.2	651,237	0.2
derechos	4,528,701	5.3	12,462,457	4.4	17,966,932	4.9
Productos	1,511,158	1.8	2,936,181	1.0	4,553,510	1.2
Aprovechamientos	3,471,766	4.1	11,310,866	4.0	8,265,092	2.3
Participaciones Federales	37,451,235	43.9	92,773,340	33.0	122,347,423	33.6
Aportaciones federales y estatales	21,200,972	24.8	96,088,056	34.2	133,717,869	36.7
Ramo 33	19,478,215	22.8	69,333,873	24.7	68,911,779	18.9
Recursos federales y estatales reasignados	1,722,757	2.0	26,754,183	9.5	64,806,089	17.8
Recursos federales	1,722,757	2.0	16,235,778	5.8	57,141,006	15.7
Recursos estatales	0	0.0	10,518,406	3.7	7,665,082	2.1
Otros ingresos	2,553,417	3.0	7,733,544	2.8	9,404,179	2.6
Financiamiento	1,841,238	2.2	23,436,744	8.3	21,405,699	5.9
Disponibilidad inicial	3,208,935	3.8	4,157,363	1.5	3,789,931	1.0

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI

III.1 Recursos asignados al Ramo 33

En el periodo comprendido de 1998 a 2014 al Ramo 33 se asignaron recursos por la cantidad de 6,517,625 millones de pesos, lo que representa un promedio anual de 383,389.71 millones de pesos (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015). Durante los ejercicios fiscales de 2007, 2008 y 2009, al Ramo 33 se asignó una mayor cantidad de recursos que a 20 de los 24 Ramos Administrativos de la Administración Pública Federal; asimismo, fueron mayores que los asignados a: IMSS, ISSSTE, CFE y PEMEX vistos individualmente (INAP, 2010).

Además, en el periodo 2007-2009, el importe total del Ramo 33 representó 12.8% del gasto neto total y los recursos representan en promedio 37.14% del total de los ingresos de las entidades federativas y municipios, considerando impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, participaciones federales, aportaciones federales y financiamientos.

Pese a la importancia del monto de los recursos transferidos a las entidades federativas a través del Ramo 33, es una realidad que una buena parte de éstos son orientados fundamentalmente al pago de nómina, sobre todo en los casos del FAEB y FASSA, con lo que queda rebasado cualquier objetivo programático de estos fondos que esté más allá del pago al personal académico y de salud en las entidades federativas (INAP, 2010). Lo anterior, es aún más relevante si se considera que ambos fondos representan poco más de 70% de los recursos del Ramo 33, lo que en términos de recursos equivale a aproximadamente 260 mil millones de pesos.

En el caso del FAEB, FASSA, FAETA y FORTAMUN (los cuatro suman el 80% del total de los recursos del Ramo 33), los recursos destinados al capítulo 1000, Servicios Personales, suman más de 90% del total, mientras que 10% restante se orienta a otros capítulos de gasto; los recursos del FASP, FAM y FAFEF se orientan preferentemente a otros capítulos de gasto distintos al capítulo 1000.

La distribución y calendarización de las ministraciones de los recursos de los fondos de aportaciones federales se realiza en el marco del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina con base en la información proporcionada por las secretarías de Educación Pública, de Salud, de Desarrollo Social y de Hacienda

y Crédito Público, tomando en consideración las Bases de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria y conforme a las asignaciones definidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

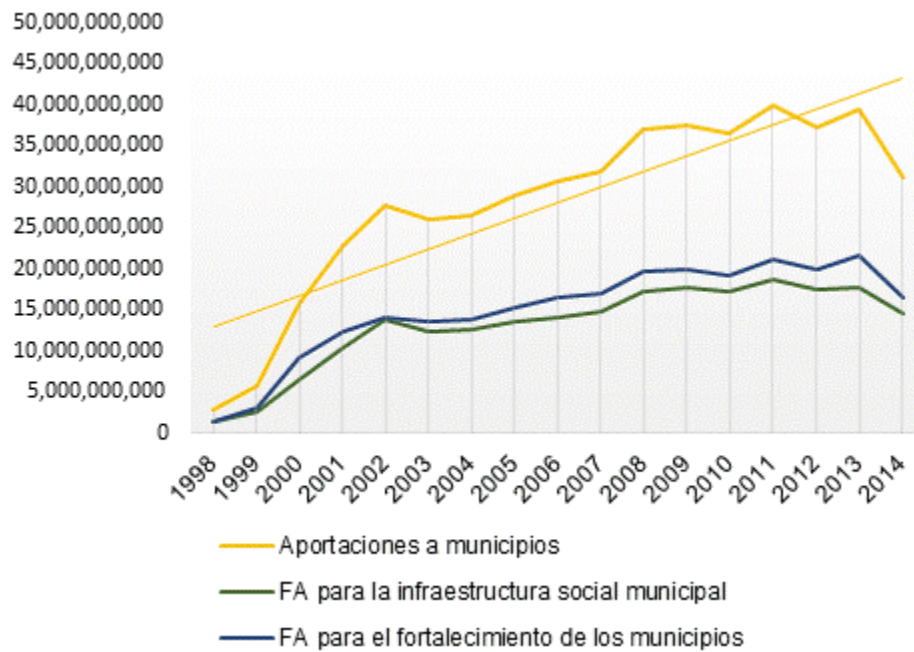
III.1.1 Recursos del Ramo 33 asignados a los municipios

Las aportaciones destinadas de manera específica a los municipios a través del Ramo 33, provienen únicamente de dos de los ocho fondos que lo conforman: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en la parte correspondiente a los municipios (FISM) y el de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Los recursos de estos fondos son entregados directamente a las entidades federativas, mismas que deberá distribuir los recursos a los municipios, con base en los mismos criterios y fórmulas definidas en la LCF (artículos 35 y 36 de la LCF, respectivamente).

De 1998 a 2014, se hicieron aportaciones a los municipios por 827,332 millones de pesos; a precios constantes las asignaciones a los municipios en el mismo periodo equivalen a la cantidad de 478,659 millones de pesos; a las demarcaciones del Distrito Federal se hicieron aportaciones por 24,419 millones de pesos.¹⁵ Desde su creación, la tendencia de las aportaciones del FISM y FORTAMUN, fue creciente en términos reales. Sin embargo, entre 2011 y 2014 las aportaciones a los municipios disminuyeron 21.8 por ciento en términos reales, lo que contrasta con las aportaciones a las demarcaciones del D.F. que se incrementaron 24.2 por ciento en el mismo periodo. En la Gráfica 1 se observan las aportaciones a nivel local del FISM y el FORTAMUNDF.

¹⁵ Las aportaciones a municipios se deflactaron con base en el INPC de 1999 a 2014, tomando como año base las aportaciones del Ramo 33 a los municipios en 1998.

Gráfica 1. Aportaciones con cargo al FISM y FORTAMUN 1998-2014 (miles de pesos)¹⁶



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales

Entre los principales supuestos del proceso de descentralización y el federalismo fiscal están que se fortalecerá la autonomía financiera de los municipios ya que se generan condiciones idóneas para incentivar el fortalecimiento de mecanismos para ampliar la recaudación a nivel local, permite a los municipios acceder a financiamiento a través de deuda pública, avanzar en el fortalecimiento institucional y contribuir al desarrollo económico a nivel regional y local. La creación del Ramo 33, en suma, tiene el propósito de transferir recursos federales a las entidades federativas para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales de desarrollo, así como contribuir al desarrollo de las regiones y los municipios.

III.2 Autonomía financiera municipal

La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en principio dio a los municipios cierto grado de certeza sobre el monto de los recursos que recibirían en función de las aportaciones federales asignadas; sin embargo, la legislación en

¹⁶ No incluye aportaciones a las demarcaciones territoriales del D.F.

materia de coordinación fiscal dio prioridad a las entidades federativas sobre el nivel municipal, ya que bajo preceptos definidos por las legislaturas locales, están obligados a canalizar al menos el 20 por ciento de las participaciones transferidas a los estados a través del Ramo 28 del PEF.¹⁷ Los estados cedieron a la Federación facultades fiscales a cambio de una mayor cantidad de recursos por parte de ella; las aportaciones federales se convirtieron en la principal fuente de recursos para los gobiernos estatales.

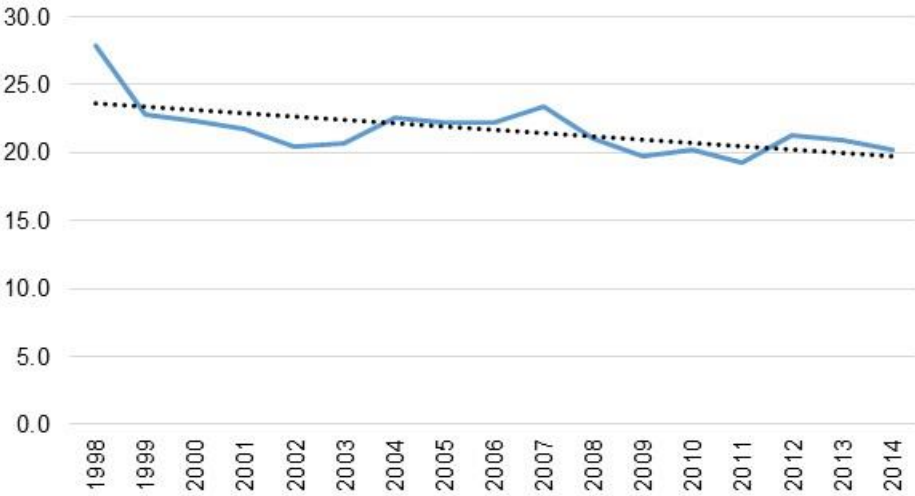
La incorporación de los municipios al SNCF se tradujo, casi de manera automática, en la captación de más recursos financieros vía transferencias del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aunque éstas quedaron supeditadas a los criterios definidos por el nivel estatal, lo que en todos los casos se dio bajo criterios de índole político más que por criterios económicos. No obstante, las transferencias federales se convirtieron en la principal fuente de recursos para los municipios: mientras que en 1975 las transferencias representaban el 13 por ciento de los ingresos municipales, para 1983 eran alrededor del 60 por ciento de sus ingresos (Carrera, 2014). El hecho de que las legislaturas estatales determinaran los criterios de asignación de las transferencias hacia los municipios, en un periodo en que la totalidad de los gobernadores en las entidades federativas pertenecían al mismo partido político y que los Congresos estaban controlados por ellos, se tradujo en la pérdida de autonomía financiera municipal. Así, el SNCF contribuyó a fortalecer la hegemonía del Gobierno Federal sobre los estatales, y de éstos sobre el ámbito municipal.

La creación del Ramo 33 significó un avance en cuanto a la certidumbre de los municipios sobre el monto de los recursos que captan vía aportaciones federales, pero solo en el caso del FISM, ya que el resto de los fondos que integraron inicialmente este ramo presupuestal, está destinado a cubrir la carga que significa la transferencia de responsabilidades para atender principalmente los servicios de salud y educación que fueron descentralizados. El diseño de las participaciones (aportaciones condicionadas) en el Ramo 33 careció, asimismo, de incentivos para

¹⁷ Las participaciones del Ramo 28 del PEF son transferencias a las entidades federativas no etiquetadas, lo que da

que los gobiernos locales explotaran eficazmente sus fuentes de ingresos propios, lo que Carrera (2014) denomina como pereza fiscal. En efecto, la autonomía financiera municipal muestra una tendencia descendente desde su creación en 1998, como puede observarse en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Participación de los ingresos municipales propios en el total del ingreso municipal a nivel nacional (porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales

Para Bojórquez y Peña (2012) la autonomía municipal puede definirse como el derecho del municipio para que libremente y dentro de su esfera de competencia elija a sus gobernantes; administre los recursos de los cuales dispone; se otorgue sus propias normas de convivencia social, y establezca políticas locales que solucionen los problemas que atañen a la comunidad que gobierna. Por autonomía financiera municipal se entiende a la proporción del gasto público que los municipios cubren con ingresos propios, lo cual refleja su capacidad para explotar fuentes de ingresos propios, pero además indica en qué medida pueden cubrir sus gastos totales sin la intervención de otros niveles de gobierno. La autonomía financiera de los municipios es una variable indispensable para lograr la autonomía municipal y se calcula mediante el Índice de Autonomía Financiera con el siguiente indicador.

$$IAFi = \left(\frac{IPi}{GPI} \right) * 100$$

En donde:

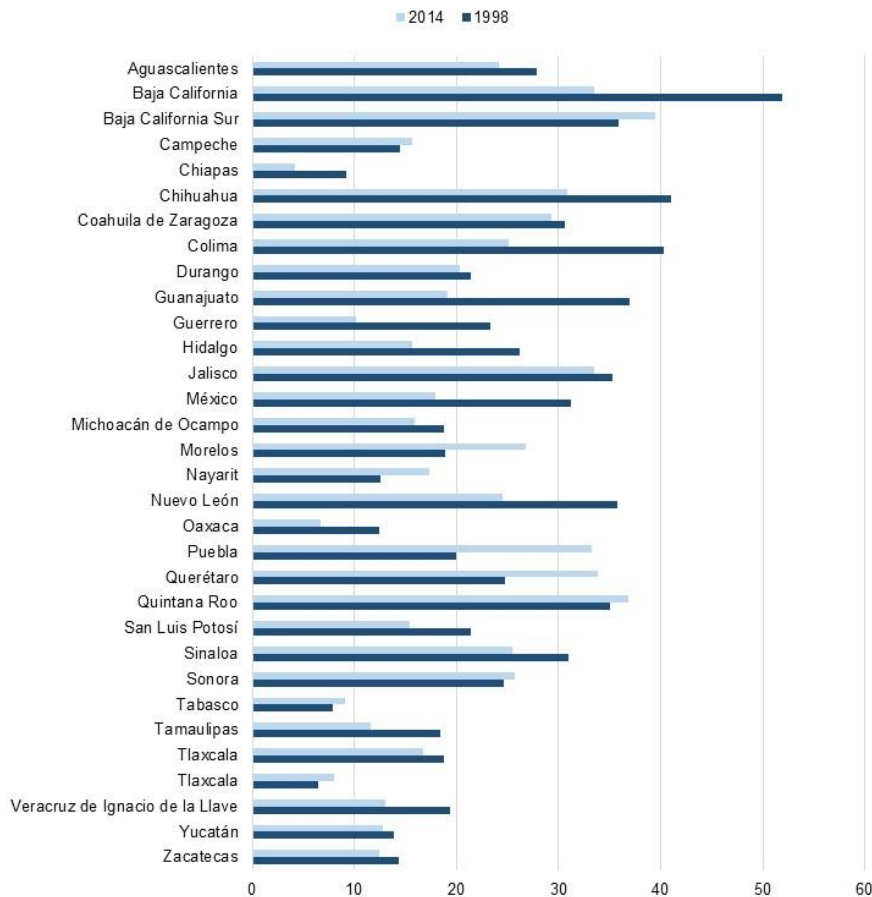
IAFi = Índice de autonomía financiera del municipio i

IPi = Ingresos propios del municipio i

Gi = Gasto público total del municipio i

A nivel nacional, el índice de autonomía financiera de los municipios disminuyó de 27.8 en 1998 a 20.2 en 2014. Sin considerar las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, solamente en once entidades federativas se observa que la autonomía financiera municipal se ha fortalecido, aunque sea manera marginal. Por el contrario, en el mismo periodo los municipios de veinte estados presentan una disminución del grado de autonomía financiera como se identifica en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Variación en el índice de autonomía financiera municipal agregado a nivel de entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales

Como proporción del total de los ingresos municipales, las participaciones y transferencias federales a los municipios se incrementaron 8.1 por ciento entre 1998 y 2014, mientras que los recursos propios generados a nivel local disminuyeron 7.6 por ciento en el mismo periodo. El índice de autonomía financiera disminuyó en el 70.8 por ciento de los municipios del país (1,738 municipios) y mejoró en el 28.6 por ciento de los municipios (701 municipios). Este último grupo en su mayoría está integrado por municipios metropolitanos y urbanos, que como se verá más adelante, son a su vez los que presentan mejores índices de desarrollo institucional.

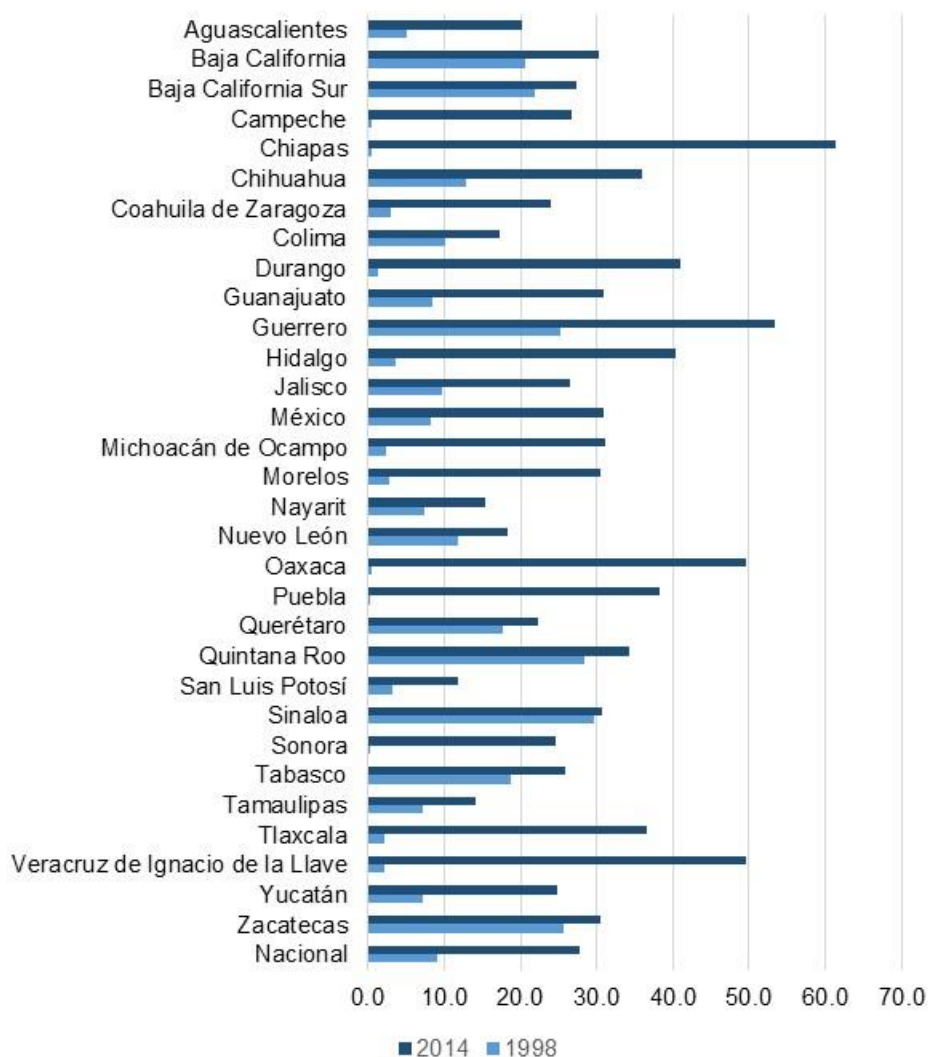
Las aportaciones federales a los municipios a través del FISM y el FORTAMUN, han venido adquiriendo mayor relevancia como proporción de los ingresos municipales, siendo incluso más importantes que las participaciones que reciben a través del Ramo 28. Mientras que en 1998 el Ramo 33 representaba el 9.1 por ciento de los recursos federales transferidos para los municipios, en 2014 alcanzaron el 27.7 por ciento de los recursos federales destinados a los gobiernos locales, como se observa en la Gráfica 4.

No obstante el importante incremento en las aportaciones del Ramo 33, estos recursos están etiquetados y como consecuencia, los gobiernos municipales están obligados a ejercerlos en los programas y objetivos definidos en el nivel central de gobierno, lo que convierte a los municipios en meros ejecutores de estos recursos, sin tener la opción de aplicarlos en otros rubros que contribuyan a resolver los problemas más sensibles que afectan a la población, y que es en el nivel local en donde pueden ser identificados en primera instancia.

En su conjunto, las aportaciones, transferencias y participaciones integran la mayor parte de los ingresos municipales; incluso para algunos municipios es la única fuente de ingresos que tienen. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Infraestructura Social en su componente municipal (FISM), es el único fondo del Ramo 33 que considera en su asignación las condiciones de pobreza y marginación que aqueja a la población en las localidades; para los municipios es indispensable seguir contando con estos recursos, pero el diseño actual para determinar las aportaciones en poco han contribuido para disminuir los índices de pobreza de la población, y mucho menos a convertirse en un incentivo para que las haciendas

municipales exploten a cabalidad las potestades que tienen en materia tributaria y con ello, fortalecer su autonomía financiera.

Gráfica 4. Aportaciones del Ramo 33 asignadas a los municipios como porcentaje de las aportaciones y participaciones federales (1998 – 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales

En una evaluación de los ocho fondos que integran el Ramo 33, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se encontró que de manera reiterada, los ejecutores de gasto en las entidades federativas y municipios señalaron la necesidad de modificar las fórmulas y los criterios de distribución de los recursos de los fondos del Ramo 33 contenidas en el Capítulo V de la LCF, con el propósito de hacerlos más equitativos, transparentes y adaptables a sus necesidades reales de operación (INAP, 2010). Lo anterior no resulta extraño si

consideramos que dichos recursos están etiquetados y no pueden destinarse a un fin distinto al que se establece en la LCF.

Otro hallazgo relevante es que los estados carecen de instrumentos metodológicos para evaluar mediante indicadores los resultados de la aplicación de los recursos del Ramo 33. Esta situación es aún más grave, derivado de que las entidades federativas no tienen cuantificada la población potencial y objetivo, que se vería beneficiada con la aplicación de los recursos del Ramo 33 (INAP, 2010).

Adicionalmente, en dicha evaluación se observó que en las entidades federativas se presenta un rezago en la asignación de los recursos a los ejecutores directos del gasto, y que carecen de tecnologías de la información desarrolladas que les permitan dar seguimiento puntual a la distribución, asignación y ejercicio de los recursos de los fondos del Ramo 33, bajo criterios de transparencia enfocados a la rendición de cuentas y la obtención de resultados (INAP, 2010).

La mayoría de los municipios depende en gran medida de las participaciones y las aportaciones federales. Para identificar el grado en que los municipios soportan el gasto público con recursos federales, se elaboró y calculó el indicador de participación federal en los ingresos municipales, de la forma siguiente:

$$Ifi = \frac{Ap_{it} + Pf_{it}}{It_{it}}$$

En donde Ifi es el índice de recursos federales del municipio i expresado como proporción de los ingresos totales de un municipio, Ap_{it} son las aportaciones federales a través del Ramo 33 en el año t , Pf_{it} son las participaciones asignadas al municipio en el año t con origen en el ramo 28 del PEF, e It_{it} son los ingresos totales del municipio en el año t .

El 91 por ciento de los municipios cuya información pudo consultarse para calcular el indicador en el año 2000 (2,254 municipios) tuvieron un índice superior a 0.5, mientras que en 2013 más del 87 por ciento de los municipios con información disponible (1,987 municipios) estuvo en este caso. Lo anterior refleja que aunque sea de manera marginal, algunos municipios han fortalecido sus capacidades endógenas para recaudar recursos propios.

Una buena forma de comprobar si los municipios cuentan con mayores capacidades es midiendo su autonomía operativa (Ao_i), que se hace comparando el gasto de operación del gobierno municipal con los ingresos propios generados, mediante el siguiente indicador:

$$Ao_i = \frac{Ip_{it}}{Go_{it}}$$

En donde Ip_{it} son los ingresos propios generados por municipio i en un año t , calculado por la suma de los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, cuotas y aportaciones de seguridad social cobradas por el municipio y las contribuciones de mejoras. Go_{it} son los gastos de operación del municipio i en el año t , calculados a partir de la suma de los egresos en los capítulos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales).

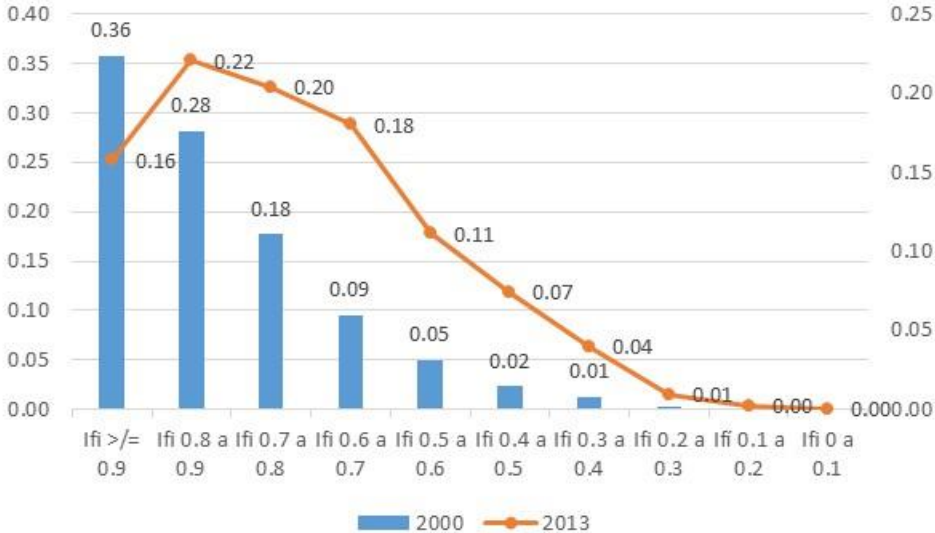
El indicador muestra en qué medida los gastos operativos de gobierno municipal son cubiertos sin necesidad de otras fuentes de financiamiento además de los recursos autogenerados. Se considera que en la medida que los gastos de operación son cubiertos con recursos propios, el ayuntamiento goza de mayor autonomía y por lo tanto es más eficiente su operación.

En el año 2000, solamente 20 municipios de 1793 cuya información se pudo consultar, gozaban completamente de autonomía operativa; es decir, que el indicador fue igual o superior a uno, mientras que más del 92 por ciento de los municipios tuvieron un índice inferior a 0.5, y el 63 por ciento del total de municipios obtuvieron un índice entre 0 y 0.2, lo que quiere decir que dependían en más del 80 por ciento de los recursos federales u otras fuentes de ingreso, para solventar la operación de la administración municipal.

Hacia el año 2013 la problemática que se intuye de los resultados anteriores se profundizó: únicamente ocho municipios de un total de 1,684 que pudieron consultarse, obtuvieron un índice igual o superior a uno; el porcentaje de municipios con un índice menor a 0.5 llegó casi al 95 por ciento; y los municipios con índice menor a 0.2 fue superior al 71 por ciento de los municipios analizados. En las Gráficas 5 y 6 se muestran los resultados agrupados en deciles de los indicadores

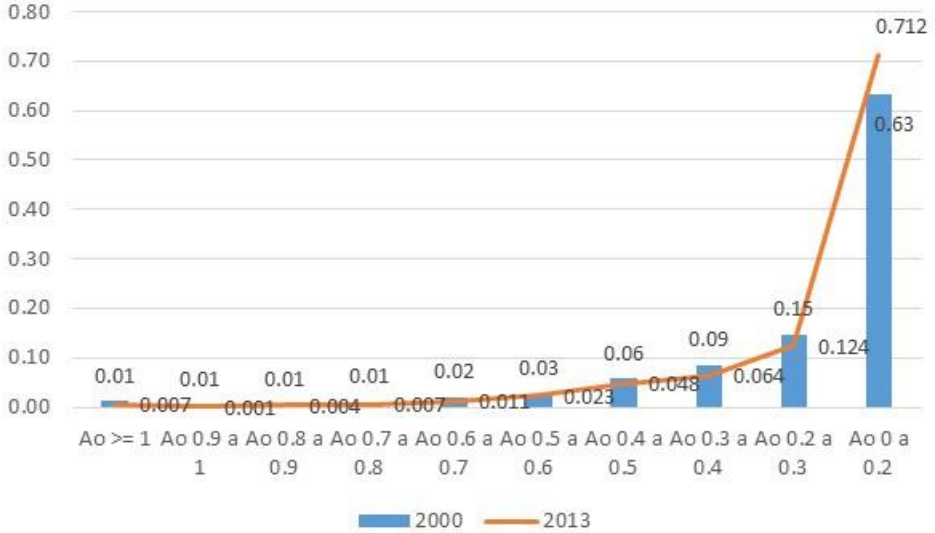
propuestos anteriormente. De manera general, se infiere que la descentralización del ingreso no ha favorecido la generación de mecanismos propios para captar mayores ingresos y que la descentralización del gasto sustentada en transferencias de recursos federales, ha incrementado el gasto público en una proporción mayor que en la inversión necesaria para mejora la calidad de vida de la población.

Gráfica 5. Índice de participación federal (If_i) en los ingresos municipales 2000 y 2013



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Gráfica 6. Índice de autonomía operativa municipal (Ao_i) 2000 y 2013



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

III.3 Deuda pública municipal

Los gobiernos locales cuentan con tres fuentes principales de ingresos para financiar el gasto público: ingresos propios, transferencias federales y deuda.¹⁸ La capacidad de los municipios para generar ingresos propios adicionales es muy limitada, derivado principalmente del diseño para el cálculo y asignación de recursos federales que no genera incentivos para fortalecer su autonomía financiera, generando que de manera paulatina aunque acelerada, los gobiernos locales dependan cada vez en mayor medida de los recursos que reciben de la Federación. La certidumbre de los ingresos que obtendrán de la Federación, se traduce en mayor capacidad de los municipios para contraer deuda, basados en la garantía de recibir estos recursos, aunque legalmente están impedidos para contraer deuda con cargo a las aportaciones federales. En 1998 la deuda municipal ascendía a 1,708.9 millones de pesos y en 2014 era de 21,405.7 millones de pesos. Con relación a los ingresos totales, en 1998 la deuda de los municipios ascendía al 3.4 por ciento, mientras que en 2014 representó el 5.9 por ciento de los ingresos municipales totales.

Si bien el contar con la posibilidad de financiamiento vía deuda pública municipal representa una opción adicional para atender las necesidades de la población y contribuir con ello al crecimiento y desarrollo local, en la práctica los ayuntamientos enfrentan obstáculos importantes para acceder a créditos que permitan financiar el gasto público. En primera instancia, los recursos con que cuenta la banca de desarrollo son muy limitados; la banca privada ha encontrado más atractivo destinar sus recursos hacia otros mercados más rentables y su participación en el financiamiento a los ayuntamientos es poco significativa; y un aspecto muy importante y que se verá con detenimiento en el siguiente apartado, es la poca capacidad institucional de los ayuntamientos para generar mecanismos de

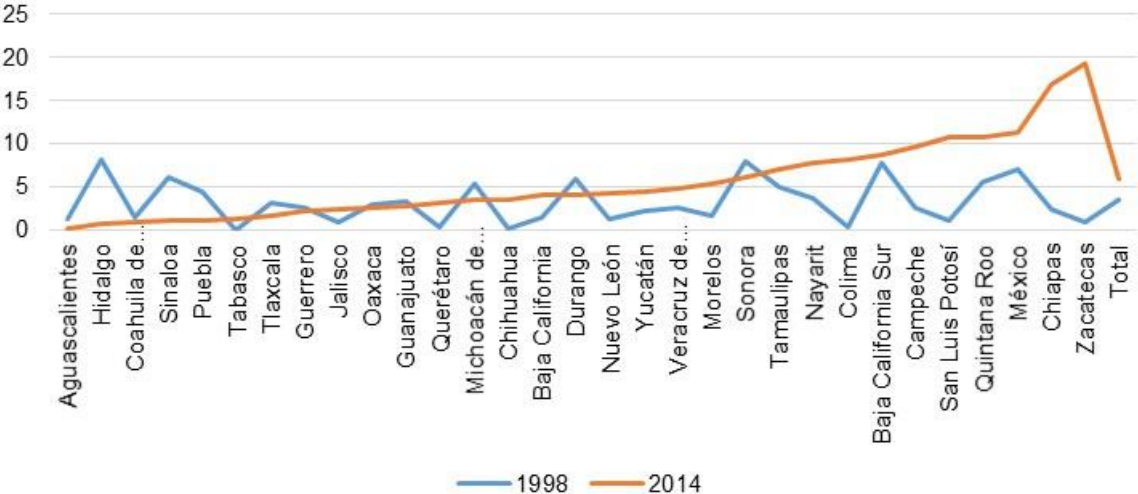
¹⁸ Otra fuente de ingresos de los municipios son las aportaciones estatales; sin embargo este rubro no se analiza por el bajo nivel que representa sobre el total de ingresos en los municipios. Mientras que en 1998 no se registraron aportaciones de los gobiernos estatales a los municipios, en 2014 este rubro representó únicamente el 0.8 por ciento de los ingresos municipales totales.

financiamiento alterno, que de suyo requieren un cierto grado de especialización por parte de las autoridades y servidores públicos municipales.

En México, comparativamente con algunos países desarrollados, el nivel de deuda pública a nivel local es muy bajo con relación al PIB. Mientras que en Estados Unidos y Canadá el financiamiento privado a las municipalidades está entre 20 y 25 por ciento del PIB y en Alemania es del 45 por ciento, en nuestro país no llega al 10 por ciento del PIB (Carrera, 2014). La mayor proporción de financiamiento proviene de la banca privada con el 60 por ciento, la participación de la banca de desarrollo asciende a 22 por ciento de la deuda contratada por los municipios y el 18 por ciento restante son emisiones bursátiles. Estas últimas corresponden a los municipios que presentan los índices más altos de desarrollo.

En 1998 el 26.8 por ciento de los municipios en el país (657 municipios) tenían registrada una deuda superior a 100,000 pesos y un total de mil municipios registraron algún financiamiento pendiente de cubrir. En 2014 eran solamente 867 municipios los que registraron algún adeudo derivado de financiamiento privado, de los cuales en 816 municipios la deuda ascendió a más de 100,000 pesos (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Financiamiento privado a los ayuntamientos como porcentaje de los ingresos municipales totales



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales

El 37.5 por ciento de la deuda se concentra en tan solo 20 de los 2,455 municipios que hay en el país, y en 51 municipios está casi el 60 por ciento de la deuda municipal. En todos los casos, se trata de municipios grandes, metropolitanos y urbanos, y la mayoría de ellos son los que registran el mayor ingreso entre las municipalidades del país, presentan el mayor índice de autonomía financiera y como consecuencia, generan economías de escala tanto en la producción, como en la prestación de servicios públicos.

Sin embargo, uno de los factores considerados por los prestamistas para financiar a los gobiernos locales y regionales es el factor de riesgo y la calificación crediticia de los municipios. Al respecto, la calificadora S&P bajó la calificación de los gobiernos locales en 2013, con fundamento en el bajo desempeño institucional de los gobiernos municipales que evalúa. En una escala de 1 a 6 en donde '1' es un entorno institucional "predecible y que da apoyo" y '6' refleja un marco institucional "volátil y con recursos insuficientes", S&P calificó a los municipios mexicanos con '5' (anteriormente la calificación era '4'), lo que para la calificadora significa que el marco institucional está "en desarrollo y desbalanceado".¹⁹

La creación del Ramo 33 ha incrementado de manera significativa el ingreso y el gasto público en los municipios, pero no ha contribuido en la profesionalización de los cuadros que integran la administración municipal. La debilidad institucional limita las capacidades de los ayuntamientos para encontrar nuevas fuentes de ingreso y aprovechar la posibilidad de contribuir al desarrollo económico de las localidades. De manera particular, el financiamiento privado es cuando menos, muy bajo y pocos son los municipios que utilizan esta posibilidad para atender las demandas ciudadanas. En el siguiente apartado se analizan las capacidades institucionales de los municipios, lo que da mayor claridad sobre el complejo panorama que se enfrenta en el nivel local para avanzar en el desarrollo económico y con ello, generar mayor equidad entre las regiones y los municipios.

¹⁹ S&P Global Ratings, 14 de junio de 2013. Consultado en http://www.standardandpoors.com/es_LA/web/guest/article/-/view/type/HTML/sourceAssetId/1245353110738 el 12 de julio de 2016.

III.4 Desarrollo institucional en los municipios de México

Para Carrera (2014) las capacidades institucionales son una condición necesaria para el desempeño exitoso de los gobiernos locales. Para otros autores como Merino (2004) y Cabrero (2004), la descentralización de la administración federal implica el fortalecimiento de las capacidades administrativas en los ámbitos estatal y municipal. El proceso de descentralización fiscal en México no consideró el perfil institucional que poseían sus gobiernos locales cuando les asignó nuevas responsabilidades y recursos; los ayuntamientos no contaban con los mecanismos ni con las herramientas necesarias, por ejemplo, para cobrar el impuesto predial ya que la mayoría no contaba con el catastro actualizado ni con la capacidad para atender otros servicios públicos que anteriormente estaban a cargo de los estados o la Federación.

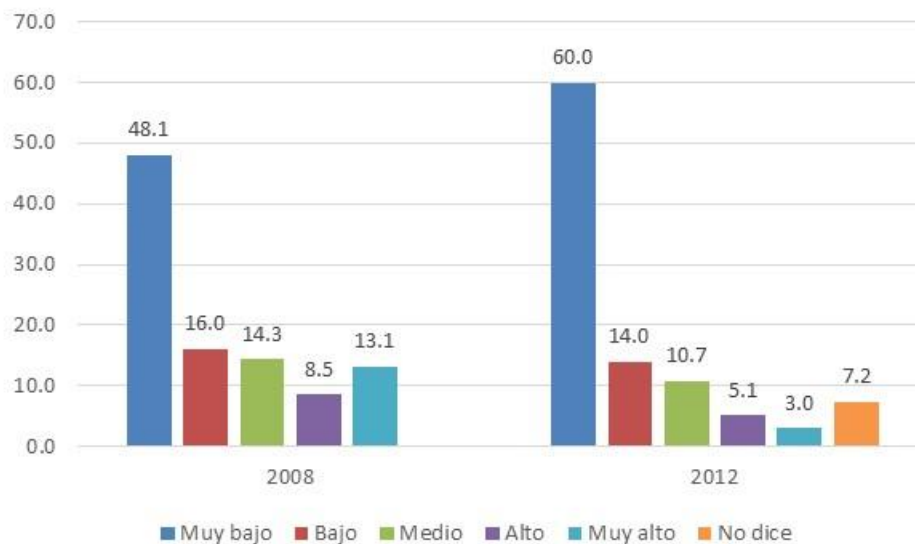
El proceso de desarrollo institucional es un proceso multidimensional que como tal, no puede explicarse a partir de alguna variable particular. Es asimismo, un proceso complejo que incorpora diversos elementos de análisis para medir el grado de desarrollo institucional en un país, una región o una localidad. Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) utilizan un modelo para calcular el desarrollo institucional de un país con base en tres indicadores de gobernanza, que sin considerar la causalidad de otros aspectos exógenos y endógenos, tales como las asignaciones presupuestales y la capacidad para generar recursos propios, que sin duda serían útiles para medir el desarrollo institucional, explican en buena medida el grado de desarrollo. Estos son: probidad, calidad de la burocracia y la existencia de reglas y normas.

En 2014, México ocupó el lugar 103 de 175 países en el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora año tras año Transparencia Internacional, con una calificación de 35/100, ubicándose en el mismo nivel de países como Bolivia, Moldavia y Níger, y ocupa el último lugar entre los países de la OCDE. A nivel local, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental difundida por el INEGI en 2012, arrojó que el 82.4 por ciento de la ciudadanía considera que las prácticas de corrupción son muy frecuentes o frecuentes en los gobiernos municipales.

En cuanto a la 'calidad' de la burocracia, en 2009 solo el 38 por ciento de los presidentes municipales en funciones contaba con el grado de licenciatura, mientras que solo 31 por ciento de los funcionarios responsables de las áreas de finanzas en los ayuntamientos tenía experiencia previa dentro del sector público. Adicionalmente, se observó que en los municipios prevalecen esquemas de contratación del personal que generan inestabilidad laboral y alta rotación, lo que se traduce en improvisación de la gestión (Cabrero y Orihuela, 2010 en Carrera 2014).

Para medir la existencia del marco normativo, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) construyó el Índice de Reglamentación Municipal Básica, con base en la existencia de 17 de los 40 tipos de reglamentos con que deben contar los municipios, tomando como criterio las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le señala a dicho orden de gobierno. En 2012, el 60 por ciento de los municipios en el país tenía un grado muy bajo en este índice; es decir, que los ayuntamientos no habían generado más del 20 por ciento de los reglamentos incluidos para la medición del Índice; 14 por ciento de los ayuntamientos se encontraron en un grado bajo en cuanto a la existencia de los reglamentos (existencia de más de 20 por ciento y hasta 40 por ciento de los reglamentos); y solamente el 3 por ciento de los municipios registró un grado "muy alto": más del 80 por ciento de los reglamentos.

Gráfica 8. Porcentaje de municipios en el Índice de Reglamentación Municipal Básica por grado



Fuente: elaboración propia a partir de INAFED: Índice de Reglamentación Municipal Básica

En la Gráfica 8 se observa que los municipios con un grado muy bajo en la existencia de reglamentos básicos, creció de manera importante entre 2008 y 2012, mientras que los municipios que contaban con la mayoría de la reglamentación presenta una sensible disminución entre ambos periodos. Lo anterior es un indicio del bajo desarrollo institucional de los municipios que puede explicarse por varias causas, que van desde el breve periodo que cubre cada administración municipal (3 años), hasta la inexistencia de ordenamientos normativos que rebasen los periodos de transición gubernamental; pasando por diferencias en la capacidad de gestión entre las administraciones.

La mayor parte de la literatura existente en temas de desarrollo centra el análisis en los países, mientras que el nivel local presenta condiciones particulares y diferenciadas con respecto a la economía nacional. Las instituciones en este marco, juegan un papel fundamental en el desarrollo local. A partir del enfoque de cambio institucional propuesto por Douglas North, Sánchez Bernal (2012) hizo un estudio para identificar si la gestión municipal tiene efectos sobre el desarrollo económico a nivel local.

Un aspecto relevante del estudio, es que a diferencia de los enfoques tradicionales de desarrollo regional, en éste de Sánchez Bernal se incorpora la gestión de los

gobiernos municipales en el desarrollo regional, y que como resultado de los procesos de descentralización, los ayuntamientos hayan potenciado sus recursos endógenos y se hayan convertido en un factor importante y con mayor influencia en la calidad de vida de los habitantes. “Con el objetivo de mostrar evidencias de esta situación, se estima una regresión múltiple donde la variable dependiente es el índice de marginación convertido a índice de bienestar y las variables explicativas son: el gasto municipal per cápita, el índice de localización de manufacturas y servicios, un índice de educación y el índice de densidad de la población. Por la calidad de la información que existe para los municipios, es difícil tener una relación causal precisa, pero las variables mencionadas son buenas aproximaciones a las propuestas por el enfoque de desarrollo local” (Sánchez, 2012: 15).

Si bien el ejercicio anterior se centró en el análisis de los municipios de dos entidades federativas (Guanajuato y Jalisco), los resultados obtenidos aportan una visión importante de la situación del cambio institucional de los municipios. En primer lugar se observa que el gasto municipal se incrementó en todos los municipios entre 1980 y el año 2000, mientras que el bienestar de la población mejoró solo en la mitad de los municipios. Derivado de lo anterior se hizo una regresión que arrojó que existe una causalidad entre el nivel de gasto de los municipios y el bienestar, por lo que se puede inferir que existe una influencia de los gobiernos municipales en las condiciones de vida de los habitantes.

Sin embargo, el comportamiento de cambio institucional de los municipios no presentó una tendencia homogénea. El proceso de descentralización iniciado en 1983 no contempló la creación de una política de desarrollo regional explícita, ya que se adoptó el enfoque de la escuela neoclásica en donde se considera que los mercados ajustan automáticamente los desequilibrios regionales. Ante la disparidad en el grado de desarrollo institucional de los municipios, el cambio institucional respondió a las capacidades con que contaban previamente al impulso descentralizador, y los mecanismos y estrategias empleadas para adaptarse al nuevo contexto de la administración municipal fueron diferentes entre las localidades y con distintos resultados.

La generación de ingresos propios y la aplicación del gasto son buenos referentes para evaluar el avance institucional. Aprovechar en su capacidad las fuentes de ingresos, puede reflejar el nivel institucional de las autoridades municipales, como es el caso del impuesto predial. Al respecto, la mayoría de los municipios no cuenta con un catastro actualizado y en pocos casos la actualización del impuesto se ajusta a la realidad del mercado. Lo anterior puede ser resultado de la falta de capacidad de las autoridades locales, de la inexistencia de procesos claros para este efecto e incluso, de factores de índole político para no perder votos ante el costo político que representa generar una mayor carga fiscal a los contribuyentes.

El impuesto predial es inelástico y a pesar de que puede significar una parte importante de recursos para los municipios, no es explotado en todo su potencial: solo el 0.2% con respecto del PIB para los municipios mexicanos, contra 1% del PIB para el resto de los países de la OCDE (Merino, 2010). La administración municipal juega un papel importante en el desarrollo local, el cual se ve reflejado en el bienestar y la calidad de vida de la población.

III.5 Desarrollo económico municipal

Entre las conclusiones más frecuentes de los estudios de desarrollo económico regional que se han realizado para el caso mexicano, está que las regiones y localidades presentan un desarrollo desequilibrado (Moreno, 2008). Entre las causas de dicho desequilibrio, se encuentra que existe una inequitativa distribución del ingreso y “la forma en que se distribuyen las transferencias federales ha sido poco acertada. Ha agudizado la inequidad entre las regiones y municipios del país, haciendo más dependientes a los municipios de los recursos federales y propiciando un comportamiento irresponsable y poco transparente en la aplicación de los recursos transferidos” (Carrera, 2014: 13).

Existen algunos indicadores que muestran la desigualdad entre las regiones y las localidades, como el Índice de Marginación desarrollado por el CONAPO; el Índice de Pobreza y el Índice de Rezago Social elaborados por el CONEVAL; y el Índice de Desarrollo Humano definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Comparando cada uno de estos indicadores por separado,

observamos que en México existen brechas importantes entre los municipios más ricos y desarrollados y los municipios más pobres; y que los esfuerzos o decisiones de política pública, no han contribuido a disminuir las diferencias regionales.

A priori, se observa que el crecimiento de las aportaciones y transferencias federales no han contribuido de manera importante a mejorar la situación de los municipios, en lo que se refiere a la calidad de vida de los habitantes. A pesar de que el gasto público se ha incrementado considerablemente desde que inició el proceso de descentralización y se profundizó el federalismo fiscal y la descentralización fiscal, los índices de pobreza y marginación no presentan mejoras significativas. Por el contrario, la brecha entre los municipios con mayores ingresos y gasto público y los municipios más pobres, parece profundizarse.

El informe del PNUD sobre el Índice de Desarrollo Humano en los Municipios en 2010, clasifica a México como un país con alto Índice de Desarrollo Humano (IDH) con 0.739; a nivel estatal las entidades con mayor IDH son el Distrito Federal (0.831), Nuevo León (0.790) y Baja California Sur (0.785), contra Chiapas, Oaxaca y Guerrero que se ubican en las últimas posiciones entre las entidades federativas del país con un IDH de 0.643, 0.666 y 0.673 respectivamente. A nivel municipal los contrastes son mucho mayores: el municipio o delegación con mayor IDH del país en 2010 fue la Delegación Benito Juárez (0.917) y el municipio de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero presentó el IDH más bajo entre los municipios del país (0.362).²⁰

El Censo Poblacional de 2010 arrojó que la mitad de la población del país se concentra en tan solo 100 de los 2,440 municipios y 16 delegaciones políticas que hay en el país. Lo anterior resulta relevante, ya que los municipios con más desarrollo son también las que albergan a las ciudades más pobladas. Así, el PNUD identificó que alrededor del 70 por ciento de la población del país habita en municipios clasificados con muy alto desarrollo por el PNUD en 2010, y solo el 9 por

²⁰ En 2010 se modificó la metodología para calcular el IDH. Los resultados presentados aquí fueron calculados con base en la nueva metodología empleada por el PNUD.

ciento y el 6 por ciento de la población habita en municipios de medio y bajo desarrollo, respectivamente.²¹

Cuadro 7. Indicadores y resultados del IDH municipal por nivel de desarrollo

Grupos por nivel de desarrollo	Años promedio de escolaridad	Ingreso per cápita anual (dólares PPC)	Tasa de Mortalidad Infantil	Índice de educación	Índice de ingreso	Índice de salud	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Bajo	3.7	3,965.2	23.6	0.417	0.523	0.732	0.540
Medio	5.1	6,117.8	17.0	0.504	0.586	0.814	0.621
Alto	6.1	8,329.3	14.4	0.565	0.632	0.846	0.670
Muy alto	8.2	13,530.1	12.9	0.679	0.696	0.866	0.742

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del IDH Municipal 2010, nueva metodología.

En promedio, la población en los municipios con IDH muy alto en 2010 tuvieron más del doble de años de escolaridad y el ingreso per cápita es más de tres veces superior en estos municipios con relación a los de IDH bajo y más del doble con relación a los municipios con IDH medio, como se identifica en el Cuadro 7.

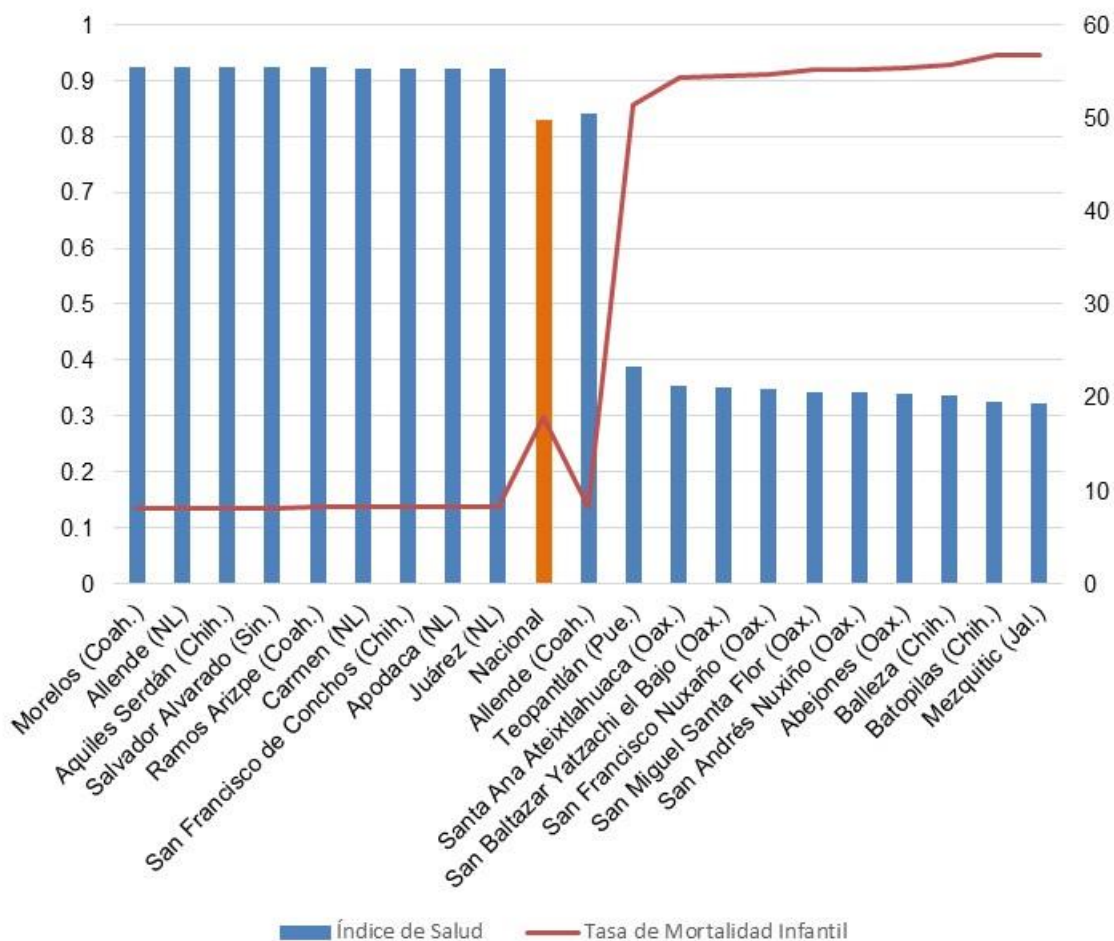
Para comparar en qué medida los municipios en México han avanzado en el IDH, se tomaron los resultados de los años 2000, 2005 y 2010 con base en la metodología tradicional del PNUD. Los municipios con bajo grado de desarrollo (IDH entre 0.5312 y 0.7593) registran un crecimiento mayor en los índices de salud, educación e ingreso que el resto de los grupos en los segmentos con desarrollo medio, alto y muy alto en 2010 con relación al año 2000. Sin embargo, el 16.4 por ciento de los municipios en el grupo bajo y el 23.4 por ciento de municipios en el grupo muy alto, disminuyó el IDH entre 2010 con relación a 2005, lo que puede explicarse porque como resultado de la crisis financiera de 2009, la captación fiscal y por lo tanto la asignación de recursos a los municipios disminuyó, lo que a priori puede ser un indicio de que existe una relación entre las asignaciones federales y el gasto municipal en su conjunto, con el nivel de desarrollo de los municipios, pero que no es suficiente para eliminar las condiciones de desigualdad entre ellos.

²¹ La estratificación de los municipios del país de acuerdo a la metodología del PNUD se hace en cuartiles. Lo municipios con IDH bajo se encuentran entre 0.362 y 0.591, el IDH medio reúne a los municipios entre 0.591 y 0.645, IDH alto entre 0.645 y 0.696, y el IDH muy alto los presentan los municipios con IDH entre 0.696 y 0.917.

El índice de rezago social se calcula con base en una serie de servicios y satisfactores a los que tiene acceso la población en los municipios, como son educación y salud, contar con energía eléctrica, piso firme en los hogares, entre otros. El 14.5 por ciento de la población de México en 2010 habitaba en los municipios clasificados con rezago social medio, alto y muy alto por el CONEVAL. Educación y salud son componentes del Ramo 33, en los cuales se observa un avance entre los años 2000 y 2010, que se dio en mayor grado en los municipios con más rezago. El porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud disminuyó de manera importante en los municipios con rezago social de medio a muy alto, pasando de 85.6 por ciento en el año 2000 a 42.8 por ciento en 2010, debido principalmente a la creación del Seguro Popular en 2001 en su fase piloto y que se extendió de manera universal en 2004. En 2014, el Seguro Popular contaba con más de 57 millones de personas afiliadas, aunque de acuerdo con el CONEVAL, ese mismo año más de 21.8 millones de personas presentaron carencia de acceso a servicios de salud. Asimismo, es importante tener presente que la derechohabiencia no garantiza atención oportuna y de calidad a la salud, como se identifica en la Tasa de Mortalidad Infantil y en el Índice de Salud de los municipios.²² Estos indicadores pueden ser un proxy de la calidad de los servicios de salud, observando que existe una brecha muy importante entre los municipios con mayor y menor Índice de Salud, como se identifica en la Gráfica 9.

²² La Tasa de Mortalidad Infantil es el número de defunciones de niños menores de un año por cada 1,000 niños nacidos vivos en el periodo de un año. El Índice de Salud se calcula en los municipios con base en la Tasa de Mortalidad Infantil.

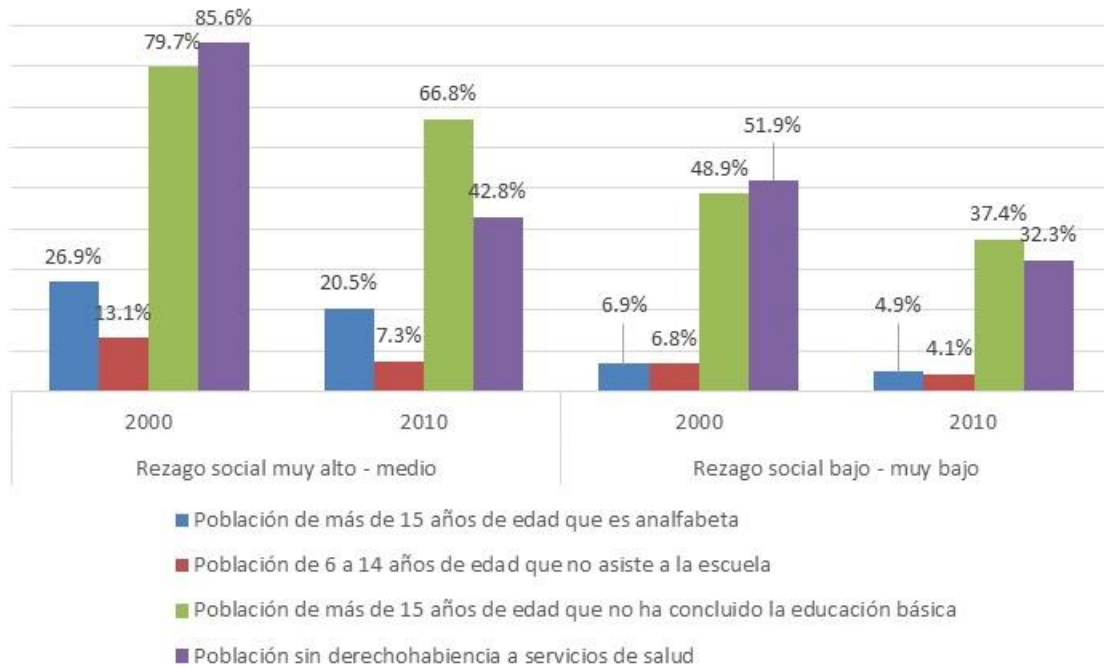
Gráfica 9. Municipios con mayor y menor Índice de Salud y Tasa de Mortalidad Infantil (2010)



Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. PNUD, 2010.

La población analfabeta mayor de quince años disminuyó en los municipios con rezago de medio a muy alto, pasando de 26.9 por ciento en 2000 a 20.5 por ciento en 2010; las personas que en el año 2000 tenían entre 6 y 14 años de edad que no asistían a la escuela disminuyó proporcionalmente al pasar de 13.1 por ciento a 7.3 por ciento en 2010; asimismo el porcentaje de la población mayor de 15 años de edad que no había concluido la educación básica disminuyó de 79.7 por ciento en el 2000 a 66.8 por ciento en 2010. No obstante que los indicadores han mejorado en los municipios con un grado de rezago que va de medio a muy alto, todavía contrastan con los indicadores en los municipios con rezago bajo y muy bajo, que en 2010 eran muy superiores como se aprecia en la Gráfica 10.

Gráfica 10. Porcentaje de la población con carencias en algunos indicadores de rezago social 2000 – 2010



Fuente: elaboración propia a partir de Población, Indicadores, Índice y Grado de Rezago Social por Municipio: 2000, 2005 y 2010. CONEVAL.

El CONEVAL generó una metodología multidimensional para medir la pobreza en México en lugar de la metodología unidimensional basada en el ingreso, que de manera tradicional se aplicaba en nuestro país. La pobreza en las entidades federativas se mide cada dos años y la pobreza por municipio se calcula de forma quinquenal. En este sentido, la información que se tiene disponible a nivel municipal se refiere a la medición de 2010. Sin embargo, para efectos de esta investigación, la información a nivel de estado aporta datos suficientes para tener un acercamiento a la pobreza en nuestro país.

La metodología para la medición multidimensional de la pobreza se aplicó por primera vez en 2008 y se cuenta con datos a nivel de estado de 2014. Para la identificación de la población en situación de pobreza, las dimensiones que considera la metodología se dividen en dos grupos: El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita; y el de las dimensiones asociadas a los derechos

sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de seis indicadores de carencia social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

En 2008 el CONEVAL calculó que el 44.3 por ciento de la población en México, equivalente a 49.5 millones de personas, vivía en pobreza. Esta situación no ha mejorado, ya que en 2012 el CONEVAL calculó que el 45.5 por ciento de la población y el 46.4 en 2014, sufre condiciones de pobreza, lo que representa a 53.3 y 55.4 millones de personas, respectivamente (CONEVAL, 2015).

En cuanto a las dimensiones de pobreza, en 2014 la falta de seguridad social es la carencia que con mayor frecuencia se presenta con el 58.5 por ciento de la población, en segundo lugar está la población que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar con el 53.2 por ciento. En este último caso es superior al 51.6 por ciento de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar que se midió en 2012.

En la medición realizada en 2010 a nivel de municipio 52.1 millones de mexicanos (46.4 por ciento de la población) vivían en situación de pobreza, de los cuales 12.8 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema. Más de la mitad de la población en condiciones de pobreza (28.4 millones de personas) están distribuidas en los dos mil municipios más pobres; en todos ellos el índice de pobreza es superior al 50 por ciento de la población que habita en esos municipios. La brecha entre el municipio que presenta el mayor índice de pobreza en el país (San Juan Tepeuxila, Oaxaca) y el menos pobre (Benito Juárez, D.F) es enorme. La pobreza en el municipio de Oaxaca alcanzó al 97.4 por ciento de la población, mientras que en la Delegación Benito Juárez es del 8.7 por ciento. En el primer caso, la población en pobreza extrema es del 73.2 por ciento sobre el total de habitantes, mientras que en Benito Juárez es solo del 0.4 por ciento. En San Juan Tepeuxila el 86.7 por ciento de la población presenta al menos tres carencias y el 97.5 por ciento de los habitantes tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar. El 5.8 por ciento de la población en la Delegación Benito Juárez presenta al menos tres carencias y el 12.3 por ciento tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar.

Como se identificó, las asignaciones desde la Federación han crecido desde la creación del Ramo 33, pero no hay indicios para asegurar que las participaciones destinadas a mejorar e impulsar el desarrollo en los municipios tengan un efecto positivo en la calidad de vida de la población. Para identificar en qué medida el ingreso y el gasto federalizado contribuyen al desarrollo de los municipios es necesario hacer una regresión que permita demostrar lo anterior.

IV. Análisis de los efectos en la pobreza de la descentralización fiscal en México

Para establecer si hay correlación entre las asignaciones de los fondos del Ramo 33 destinados a los municipios y el desarrollo económico local, se diseñó un modelo de regresión lineal, para verificar la hipótesis inicial de que el desarrollo económico local se verá positivamente afectado por el nivel de ingresos de los municipios, dadas las diferentes vías de financiamiento a las que tienen acceso, así como la aplicación del gasto. De manera concreta se busca analizar cuál es la relación entre las asignaciones del Ramo 33 y el fortalecimiento del desarrollo local derivado de estas transferencias. Así, lo que se busca esclarecer es si el modelo actual de transferencias federales a los municipios, contribuye al desarrollo local en términos de la variación en los índices de pobreza.

IV.1 Generación del modelo de regresión

El análisis de regresión lineal es una técnica estadística para estudiar la relación entre variables, que permite explorar y cuantificar la relación entre una variable dependiente (Y) y una o más variables independientes, también llamadas predictoras (X_1, X_2, \dots, X_k).

En este estudio, se hicieron tres modelos de regresión cuyas variables dependientes son la variación del índice de pobreza en los municipios entre 2000-2010, y el índice de pobreza municipal en 2010.²³ Las variables independientes serán: los ingresos acumulados por los municipios en el periodo 2000-2010, los egresos acumulados en el mismo periodo y dos variables para identificar si existe correlación entre el desarrollo institucional y la pobreza. La base de datos se normalizó con el número de habitantes por municipio en 2010.

Adicionalmente, se incorporó un componente espacial, para evaluar la correlación que existe entre el índice de pobreza local y la vecindad entre los municipios. Las variables que en principio se consideraron incluir en el análisis de regresión eran:

²³ La metodología planteada en el modelo original estaba diseñada para hacer el análisis de regresión con información hasta el año 2015. Derivado del cambio en la metodología para recabar la información de las condiciones de pobreza en los municipios por parte del INEGI, el CONEVAL no tuvo elementos para calcular el índice de pobreza municipal para ese año.

Ingresos

- impuestos locales;
- derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras;
- participaciones federales;
- transferencias del Ramo 33 a los municipios de los fondos de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- deuda pública;
- la disponibilidad inicial de los municipios en cada periodo

Egresos

- servicios personales;
- materiales y suministros;
- servicios generales;
- bienes muebles e inmuebles;
- transferencias
- inversión pública

Desarrollo municipal

- Índice de Desarrollo Municipal Básico
- Índice de Gobierno Electrónico

IV.1.1 Variables

Hay suficiente evidencia para afirmar que el ingreso de los municipios está correlacionado con el crecimiento y desarrollo económico local. En los modelos de regresión, para cada una de las variables de ingresos y gastos, se consideró el acumulado entre los años 2000 a 2010 y se normalizó con la población de los municipios en 2010; las principales fuentes de información para las variables anteriores fueron institucionales como el CONAPO e INEGI; y para la variable dependiente sirvió de base la información emitida por el CONEVAL. El Índice de Desarrollo Municipal Básico, fue calculado por un equipo coordinado por la Dra. Laura Flamand, en el Colegio de la Frontera Norte; y el Índice de Gobierno Electrónico fue elaborado por J. Ramón Gil-García y María Gabriela Martínez

Tiburcio (2011), y la obra se encuentra depositada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

IV.1.2 Componente espacial

La variable espacial se incorpora en el modelo, para evaluar el grado de dependencia espacial, adicionalmente al resto de variables explicativas, al mismo tiempo que permite evaluar la significación de las variables no espaciales. Los fenómenos espaciales pueden definirse como “aquellos en los que la variable espacio, entendida en sentido amplio y definida luego según algún criterio para alguna matriz de contactos, juega un rol tan importante que su exclusión podría dar lugar a modelos econométricos con severos errores de especificación.” (Baronio, Vianco y Rabanal, 2012: 3).

Principios del análisis espacial

Hay cinco principios fundamentales que rigen el análisis espacial:

Interdependencia: la dependencia recíproca entre las diferentes unidades de análisis deben ser debidamente incorporadas

Asimetría: refleja la idea de concentración y desconcentración gradual en diferentes áreas

Alotopía: la causa de un fenómeno espacial debe buscarse en otros lugares

No linealidad: El comportamiento de un sistema no es expresable como la suma de los comportamientos individuales de sus componentes

Tipología: Inclusión de variables de distancia entre las localizaciones, coordenadas, densidades y otras.

Uno de los principales fundamentos para el análisis espacial de los fenómenos económicos, es la teoría de los centros de desarrollo. Los aportes más significativos han venido de la teoría del desarrollo económico y se denomina teoría del desarrollo espacial. Algunos problemas relacionados con los modelos de regresión espacial

son la heterogeneidad espacial y la autocorrelación espacial, que puede ser positiva o negativa.

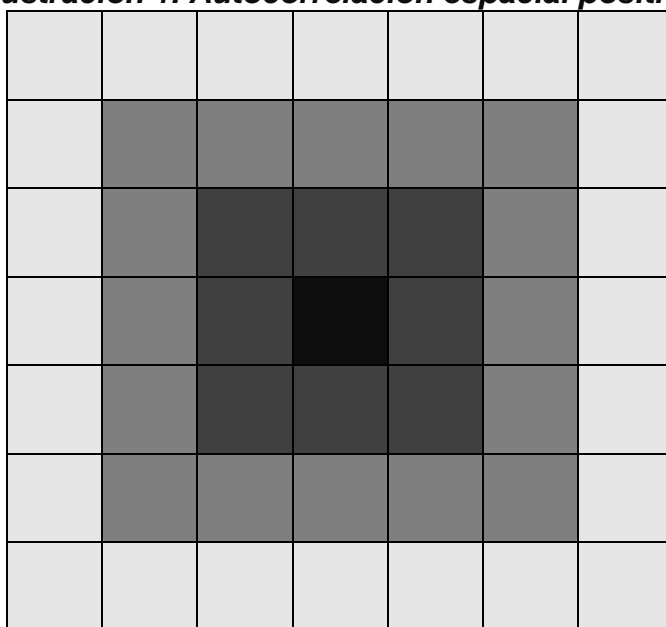
Fuentes de autocorrelación espacial

Pueden ser los errores de medida y la propia interacción espacial de las unidades. En términos económicos, los efectos desbordamiento pueden generar la autocorrelación espacial. Esto se ha visto potenciado con los procesos de integración económica.

Autocorrelación espacial positiva

Será positiva cuando la presencia de un fenómeno económico en una determinada unidad, se extiende a las regiones colindantes. La ilustración 1 muestra gráficamente y de manera simplificada la autocorrelación positiva. El punto central de la ilustración muestra que la correlación con los puntos más cercanos es fuerte, y se va diluyendo conforme la distancia se hace mayor.

Ilustración 1. Autocorrelación espacial positiva

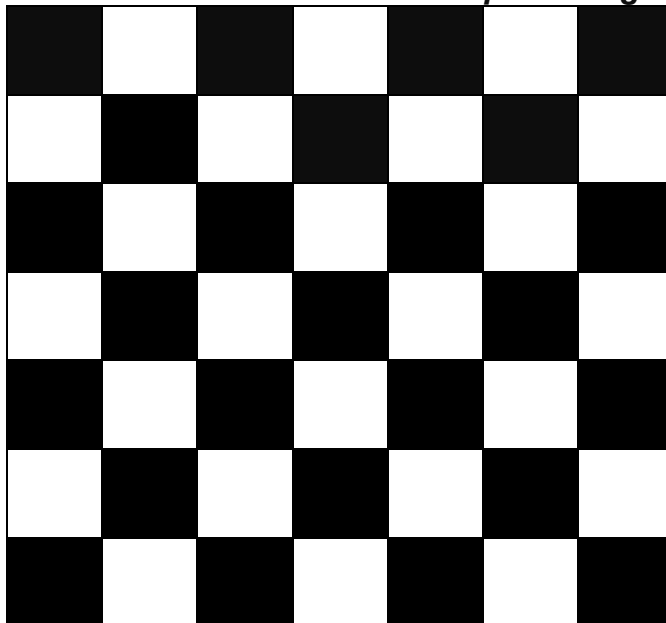


Fuente: Baronio, et al. 2012

Autocorrelación espacial negativa

La autocorrelación será negativa, cuando la presencia del fenómeno económico haga imposible o disminuya significativamente las posibilidades que ese mismo fenómeno ocurra en las regiones colindantes; este tipo de autocorrelación se asemeja a un tablero de ajedrez, como se muestra en la ilustración 2.

Ilustración 2. Autocorrelación espacial negativa



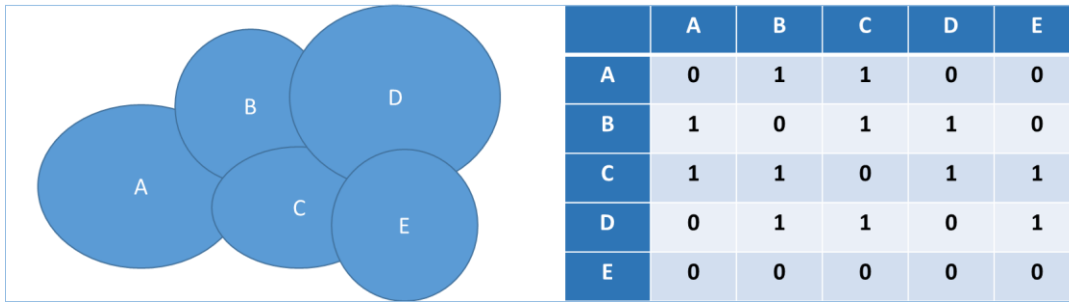
Fuente: Baronio, et al. 2012

Matriz de pesos espaciales

La econometría espacial es una herramienta útil para el estudio de las externalidades en forma de efectos indirectos espaciales. La construcción de un modelo espacial, permite hacer un examen conjunto de todas las unidades de la muestra, con base en una matriz de $N \times N$, a la que se denomina Matriz de Pesos Espaciales y **se simboliza con la letra W** . La N es el número de unidades espaciales, no estocásticas cuyos elementos (W_{ij}) reflejan la intensidad de interdependencia entre cada par de regiones i, j (Baronio, 2012).

El valor que asume $W_{ij} = 1$, en el caso de dos regiones contiguas; y $W_{ij} = 0$ en caso contrario. Típicamente los casos de la diagonal principal son cero, porque ninguna región puede ser vecina de sí misma, como se puede observar en la ilustración 3.

Ilustración 3. Matriz de pesos espaciales



Fuente: Baronio, et al. 2012

Medidas de asociación espacial global

El análisis de autocorrelación espacial global realiza un examen conjunto de todas las unidades que componen una muestra, para determinar si las unidades espaciales se encuentran distribuidas aleatoriamente o si, por el contrario, lo hace conforme a un patrón determinado.

Así, la autocorrelación o dependencia espacial podrá ser negativa, positiva o nula. Será negativa cuando los valores se concentren en los cuadrantes II y IV de la gráfica (scatter plot) de Moran, dada una configuración determinada de la matriz W. En el caso de los valores concentrados en los cuadrantes I y III, habrá autocorrelación positiva. Finalmente, habrá autocorrelación nula si la nube de puntos se encuentra dispersa en los cuatro cuadrantes (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Autocorrelación en el plotter de Moran

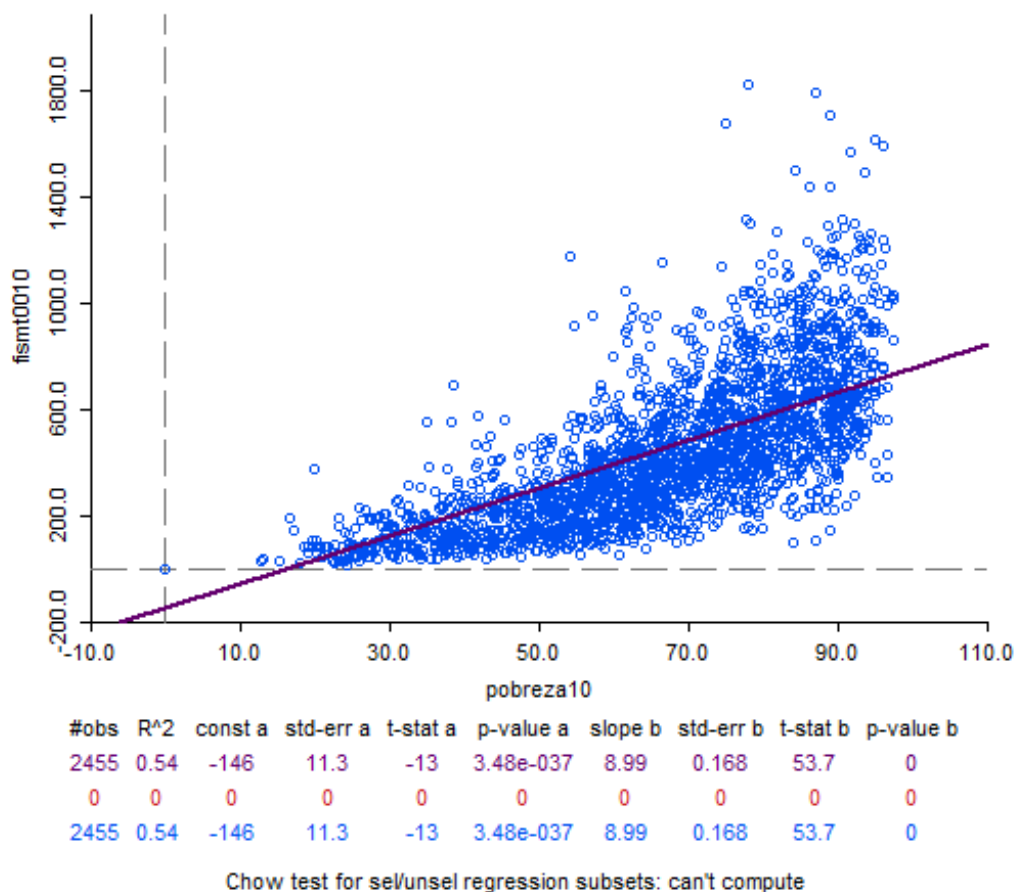
IV Bajo en X Alto en Y	I Alto en X Alto en Y
I Bajo en X Bajo en Y	II Alto en X Bajo en Y

Fuente: Moreno y Vayá, 2000

IV.2 Modelo de regresión 1. Variación en los índices de pobreza municipal

En este primer modelo la variable dependiente es el cambio en el índice de pobreza municipal entre los años 2000 y 2010. En primer lugar, suponemos que las transferencias de recursos por persona a través de los fondos del Ramo 33 destinados a los municipios, son mayores para los municipios que presentan índices de pobreza más altos. La gráfica 11 muestra que la asignación de recursos del FISM por persona entre 2000 y 2010, tiene una tendencia positiva en relación con los índices de pobreza.

Gráfica 11. Relación entre las transferencias de recursos y el índice de pobreza municipal

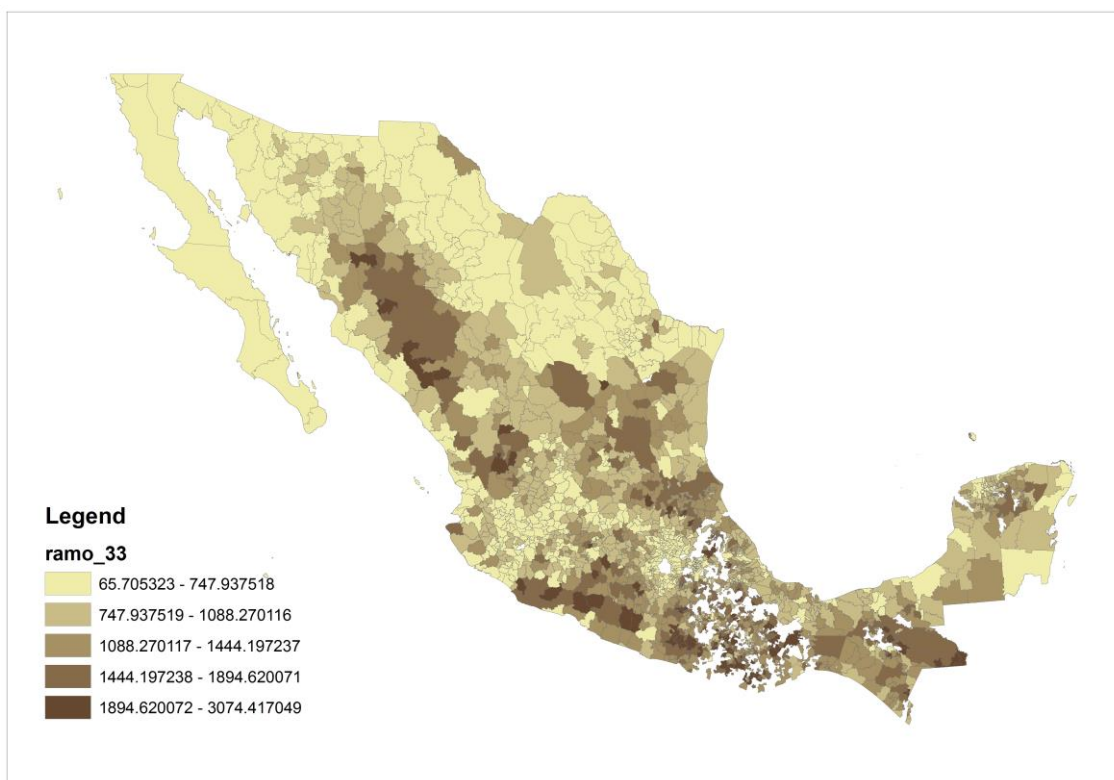


Fuente: elaboración propia con base en INEGI

Inicialmente, para diseñar el modelo se planteó que las diversas fuentes de ingreso en los municipios podrían explicar la variación en los niveles de pobreza en los municipios; sin embargo, la regresión no mostró la existencia de una correlación significativa entre estas variables y el cambio en los niveles de pobreza, por lo que se incorporó el criterio espacial, que relaciona la vecindad de los municipios. Al incorporar este criterio, la regresión mostró que existe una correlación entre los ingresos y la vecindad con los niveles de pobreza, lo que explica que existen condiciones de carácter regional relacionadas con el nivel de desarrollo local. Asimismo, la no correlación de las distintas variables de ingresos municipales antes de incluir la variable geográfica, con el grado de desarrollo económico medido a

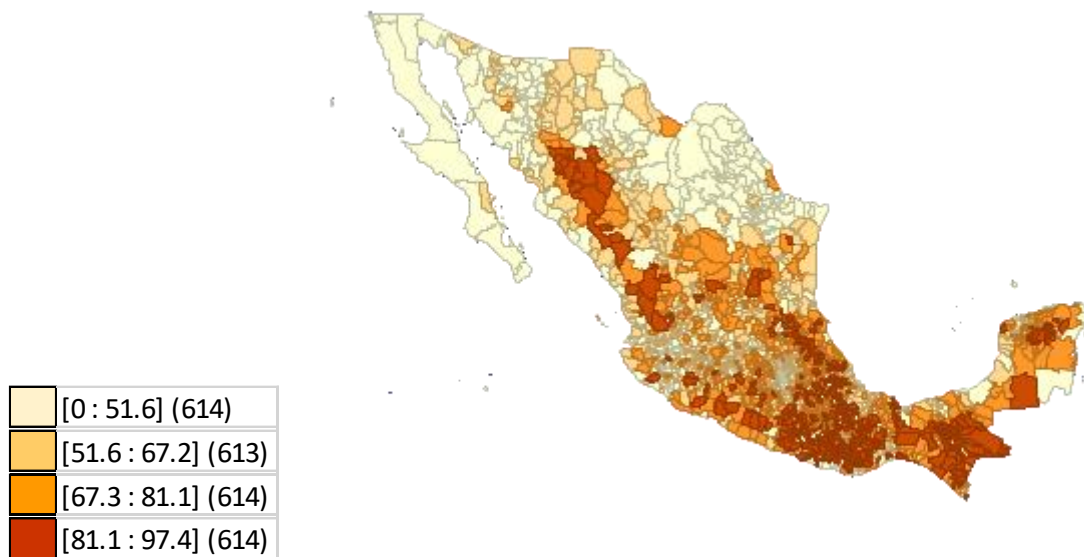
partir de la variación del índice de pobreza municipal, es relevante, ya que confirma la hipótesis de que la asignación condicionada de los recursos del Ramo 33, en lo que respecta a los fondos municipales, no es un factor concluyente de que contribuye al desarrollo. En este sentido, la variable territorial es fundamental para identificar las condiciones de desarrollo y marginación municipal, lo que coincide con los supuestos de las nuevas teorías del desarrollo. En particular, la NGE explica el estado inicial de poco crecimiento en los municipios y regiones con mayores carencias, y la tendencia al crecimiento de los municipios más desarrollados (ver mapas 1 y 2).

Mapa 1. Aportaciones del Ramo 33 a municipios 2000-2010 por habitante



Fuente: elaboración propia con base en INEGI

Mapa 2. Distribución de en cuartiles de los municipios por índice de pobreza 2010



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL

El (mapa 2), muestra que los municipios con mayores índices de pobreza en 2010 (entre 81.1 y 97.4), corresponden de manera general a las regiones a las que se ha dado una mayor cantidad de aportaciones por habitante a través del Ramo 33 desde el año 2000 (Mapa1). No obstante la mayor asignación de aportaciones, no se han eliminado las brechas de pobreza que se identifican entre las regiones y los municipios.

Cuadro 8. Estadísticas de la regresión modelo 1

Coeficiente de correlación múltiple	0.602179
Coeficiente de determinación R ²	0.510723
Desviación Estándar	10.0692
Observaciones	2455
Error Estándar de la regresión	7.04407

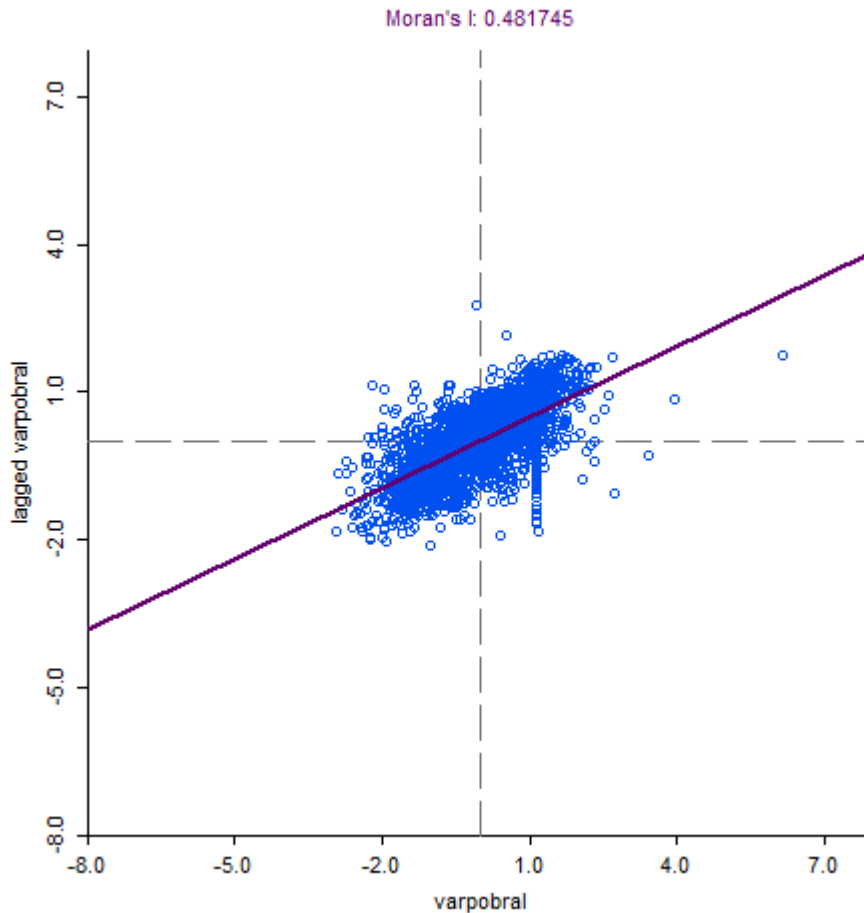
Cuadro 9. Resultados de la regresión

Variable	Coeficientes	Desviación Estándar	Valor z	Probabilidad
W_varpobral	0.602838	0.0185315	32.5305	0.00000
CONSTANTE	3.19875	0.492593	6.49371	0.00000
Participaciones federales totales 2000-2010	-0.00382085	0.000463466	-8.24407	0.00000
FISM 2000-2010	-0.00698216	0.00061758	-11.3057	0.00000
FORTAMUN 2000-2010	-0.026233	0.00246124	-10.6584	0.00000
Disponibilidad inicial 2000-2010	0.00635669	0.00130551	4.86911	0.00000
Servicios personales 2000-2010	0.00448182	0.000626841	7.14985	0.00000
Materiales y suministros 2000-2010	0.00618757	0.0020275	3.05182	0.00227
Transferencias totales 2000-2010	0.00635183	0.00123984	5.1231	0.00000

Los ajustes al modelo resultaron favorables para identificar la existencia de correlación. Así, el coeficiente de determinación (r^2) es de 0.5107; es decir, que el 51.07% de la variación de la condición de pobreza está explicado por la vecindad de los municipios y por las variables de ingreso y gasto del modelo. Antes de incluir el componente regional en la regresión, arrojaba un coeficiente de relación apenas superior al 21.0%. Asimismo, el hecho de que el coeficiente de proximidad espacial (vecindad de los municipios) expresado en W_varpobral sea superior a 0.6, refleja que existe una alta interdependencia en la variación de la pobreza entre municipios

vecinos, y que existe una autocorrelación positiva entre la vecindad y la variación de la pobreza en los municipios, como se identifica en la gráfica 12.

Gráfica 12. Autocorrelación entre vecindad de los municipios y variación en los índices de pobreza



Los coeficientes negativos en las variables de: participaciones federales totales para los municipios entre 2000 y 2010, transferencias totales a los municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM 2000-2010) y las transferencias del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN 2000-2010); asociada con una probabilidad muy cercana a 0.0, refleja que existe una relación directa y positiva entre los recursos federales asignados a los municipios y la variación en los índices de pobreza.

Ya que la base de datos se integró agregando los ingresos y los gastos durante el periodo de análisis, y se normalizó dividiendo los resultados agregados entre el

número de habitantes de cada municipio en 2010 existe sospecha de que exista heteroscedasticidad. Los resultados de la prueba de Breusch-Pagan son los siguientes:

Cuadro 10. Prueba de Breusch-Pagan para heteroscedasticidad modelo 1

Grados de libertad	Valor	Probabilidad
7	146.1181	0.0000

Llama la atención que la regresión mostró que no existe correlación entre los distintas fuentes locales de ingreso y la variación en los índices de pobreza locales; lo anterior es coincidente con los hallazgos del capítulo anterior, que demostró que no se ha fortalecido la recaudación fiscal a nivel local y por lo tanto, que las participaciones y asignaciones federales, no han contribuido en el fortalecimiento de las haciendas locales.

IV.3 Modelo de regresión 2. Correlación de variables con el índice de pobreza municipal 2010

En este modelo, la variable independiente es el índice de pobreza municipal en 2010 y las variables independientes son los ingresos de los municipios desde las diferentes fuentes y la aplicación del gasto. Al igual que en el primer modelo, el criterio territorial de vecindad es relevante para explicar la correlación entre las variables independientes y el índice de pobreza. Suponemos que las variables independientes explican el grado de desarrollo municipal, con base en el índice de pobreza, aunque solo puede hablarse de que existe una fuerte correlación al incorporar la condición territorial de vecindad.

Cuadro 11. Estadísticas de la regresión modelo 2

Coeficiente de correlación múltiple	0.247054
Coeficiente de determinación R ²	0.655101
Desviación Estándar	23.9551
Observaciones	2455
Error Estándar de la regresión	14.0684

Cuadro 12. Resultados de la regresión modelo 2

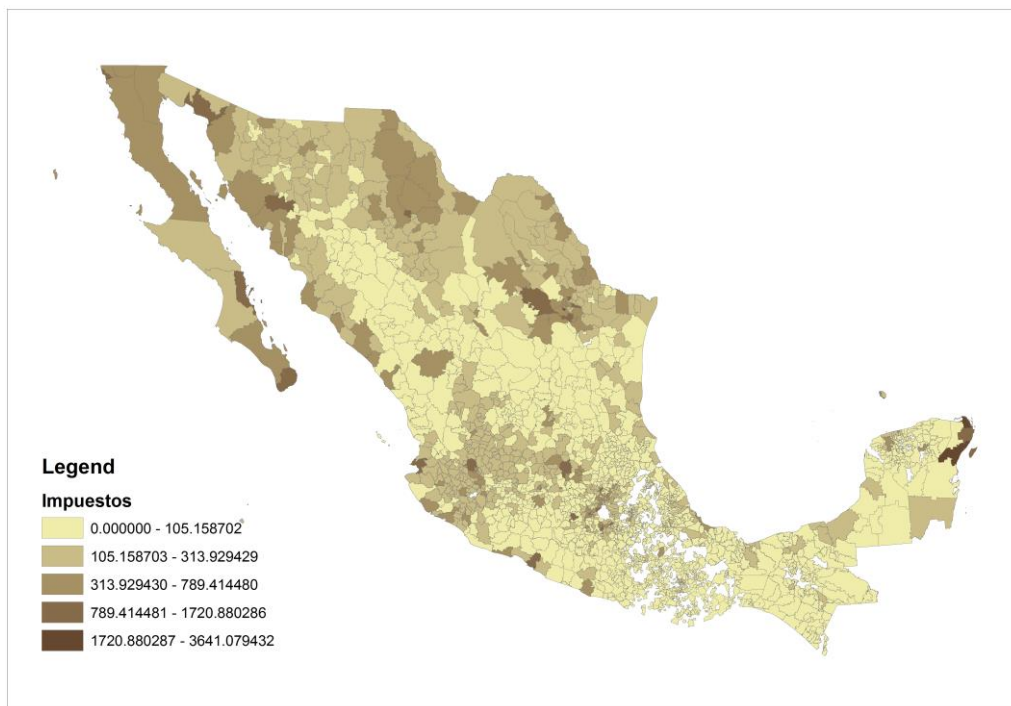
Variable	Coeficientes	Desviación Estándar	Valor z	Probabilidad
W_pobreza10	0.247054	0.0191529	12.899	0.00000
CONSTANTE	8.64807	1.37585	6.28561	0.00000
Impuestos locales 2000-2010	-0.0126553	0.00291585	-4.34017	0.00001
Contribución de mejoras 2000-2010	-0.0378966	0.0116493	-3.25313	0.00114
Participaciones federales totales 2000-2010	0.00199468	0.00101221	1.97063	0.04877
FISM 2000-2010	0.0409582	0.00132774	30.8481	0.00000
FORTAMUN 2000-2010	0.116915	0.00496014	23.5709	0.00000
Disponibilidad inicial 2000-2010	-0.0131261	0.00272577	-4.81556	0.00000
Servicios personales 2000-2010	-0.00461029	0.0013894	-3.31819	0.00091
Materiales y suministros 2000-2010	-0.0135386	0.00417066	-3.24614	0.00117
Transferencias totales 2000-2010	-0.00705728	0.00252913	-2.7904	0.00526

Con la incorporación de la condición de vecindad al modelo, el coeficiente de determinación (r^2) pasó de 0.25 a 0.6551, lo que significa que el modelo explica el grado de pobreza municipal en el 65.5% de los casos. En este modelo, las variables de impuestos totales acumulados, contribución de mejoras y los ingresos disponibles, por el lado de los ingresos; y las variables de servicios personales

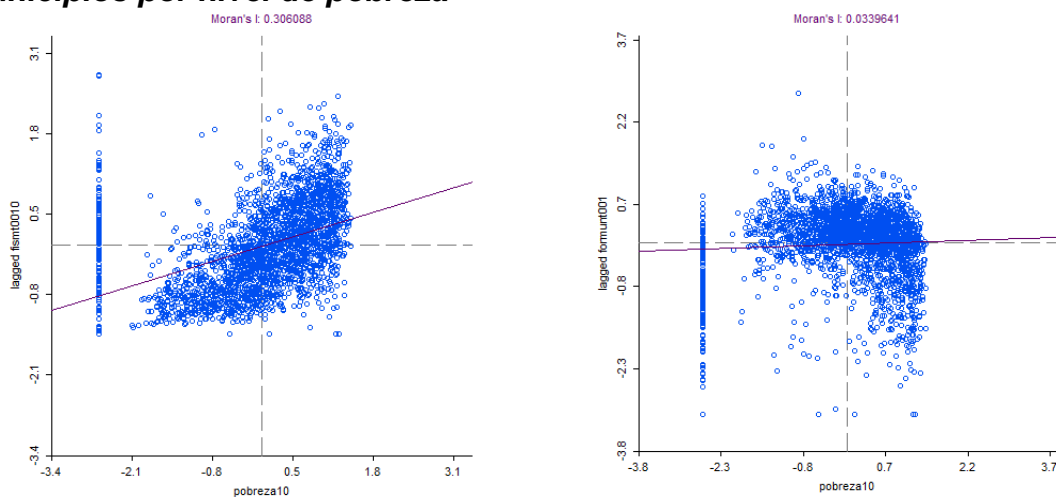
totales, materiales y suministros, y transferencias totales, por el lado de los egresos, tienen una relación directa y positiva con el nivel de desarrollo municipal. Al igual que en el modelo anterior, la variable espacial de vecindad (W) es muy relevante para explicar la correlación entre las variables independientes y el índice de pobreza multidimensional en 2010.

Lo anterior confirma los hallazgos del capítulo anterior, en el sentido de que el fortalecimiento de las haciendas locales contribuye de mejor forma con el desarrollo municipal, que las transferencias condicionadas de los fondos para los municipios del Ramo 33, pero que la capacidad de recaudación se encuentra solo en los municipios con mayor grado de desarrollo. En este caso, si bien las participaciones federales, y las asignaciones del FISM y el FORTAMUN explican en parte la condición de desarrollo, la relación positiva es poco significativa como se muestra en la gráfica 13, sobre todo en el caso del FORTAMUN. Asimismo, en el mapa 3 se observa que las regiones y municipios con los niveles de recaudación de impuestos locales más altos, son a su vez los que presentan los menores índices de pobreza que se identificaron (mapa 2).

Mapa 3. Recaudación de impuestos locales



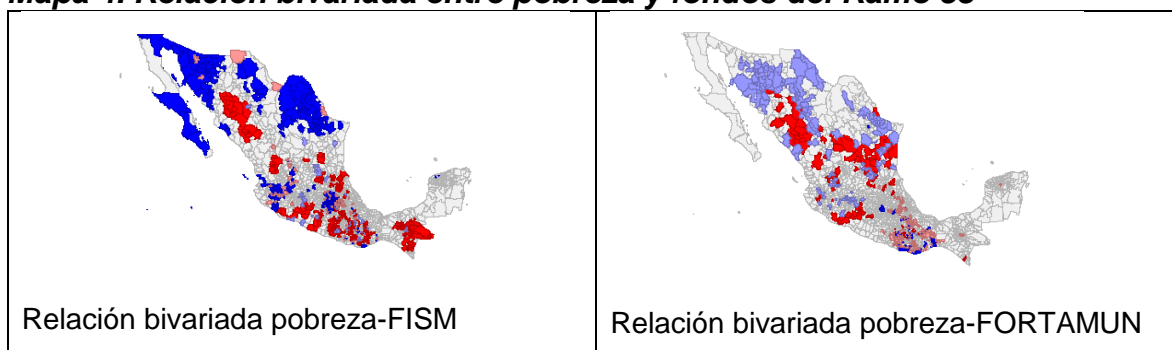
Gráfica 13. Asignación de transferencias del FISM y FORTAMUN a municipios por nivel de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

La gráfica 13 muestra que la asignación de recursos del FISM está relacionada de manera positiva con los niveles de pobreza municipal; es decir, que la asignación de una mayor cantidad de transferencias vía este fondo a los municipios, tiene un efecto positivo en los índices de los municipios más pobres. Las transferencias a los municipios vía el FORTAMUN, por su parte, tienen una relación menos significativa que el FISM, si bien también es positiva, aunque es casi horizontal, por lo que podría decirse que prácticamente no contribuye a reducir los índices de pobreza de los municipios. Los mapas 4 muestran la relación bivariada entre los fondos mencionados y los municipios.

Mapa 4. Relación bivariada entre pobreza y fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración propia

El color rojo en el mapa 4, muestra la relación entre los municipios con los índices de pobreza más altos y la mayor cantidad de participaciones federales asignadas a través de los fondos para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios. El color azul muestra la relación entre los municipios con los mejores índices de pobreza y que a su vez, reciben una menor cantidad de participaciones per cápita del Ramo 33.

IV.4 Modelo de regresión 3. Incorporación de variables de desarrollo institucional y Correlación con el índice de pobreza municipal 2010

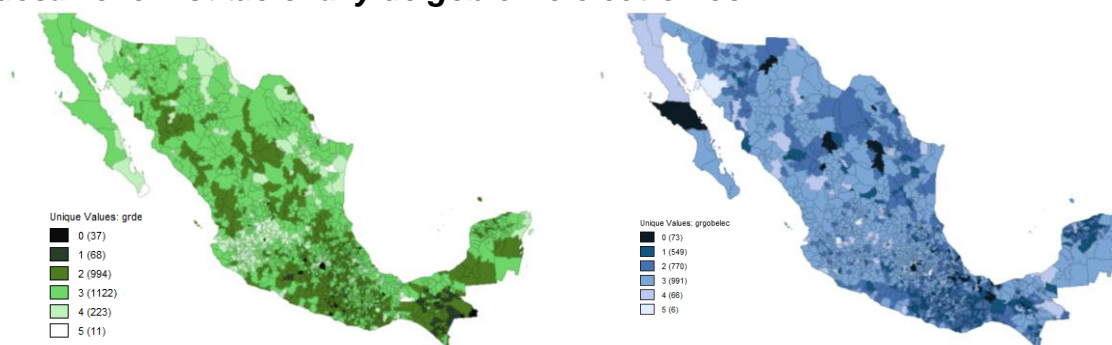
Suponemos que el desarrollo institucional está correlacionado con el nivel de pobreza de los municipios. Así, en el modelo de regresión se incorporaron las variables explicativas del Índice de Desarrollo Municipal Básico y el Índice de Gobierno Electrónico. Para identificar la distribución geográfica, los índices se convirtieron a grado de desarrollo municipal y de gobierno electrónico, respectivamente, como se muestra en el cuadro 13. El grado 1 corresponde a los municipios con los índices más bajos y el grado 5 a los que presentan los mejores índices a nivel municipal. Los municipios de los que no se tuvo información están reflejados con “0”, aunque también hay municipios cuyo índice de Gobierno electrónico es cero. Al igual que en los modelos anteriores, se identifica que las regiones con los índices más bajos en estas dos variables, coinciden con aquellas regiones en donde se encuentran los municipios con los mayores índices de pobreza, como se muestra en el mapa 5.

Cuadro 13. Grado de desarrollo institucional y de gobierno electrónico en los municipios

Grado		Índice de Desarrollo Municipal		Índice de Gobierno Electrónico	
		mínimo	máximo	mínimo	máximo
muy bajo	1	0.0182702	0.19383238	0.0000000	0.1376812
bajo	2	0.19383239	0.36939457	0.1376813	0.3602936
medio	3	0.36939458	0.54495676	0.3602937	0.5683181
alto	4	0.54495677	0.72051895	0.5683182	0.7504433
muy alto	5	0.72051896	0.89608114	0.7504434	0.9475443

Fuente: elaboración propia

Mapa 5. Distribución de los municipios a nivel nacional por grado de desarrollo institucional y de gobierno electrónico



Grado de desarrollo municipal

Grado de gobierno electrónico

Fuente: elaboración propia

Asimismo, este modelo confirma que el desarrollo institucional, contribuye de manera positiva en el desarrollo económico de los municipios. En los cuadros 14 y 15, se presentan los resultados de la regresión.

Cuadro 14. Estadísticas de la regresión. Modelo 3

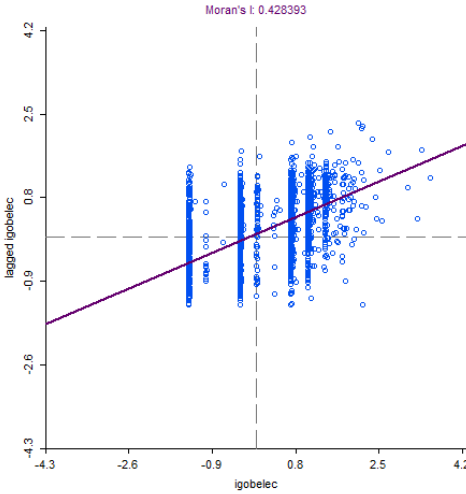
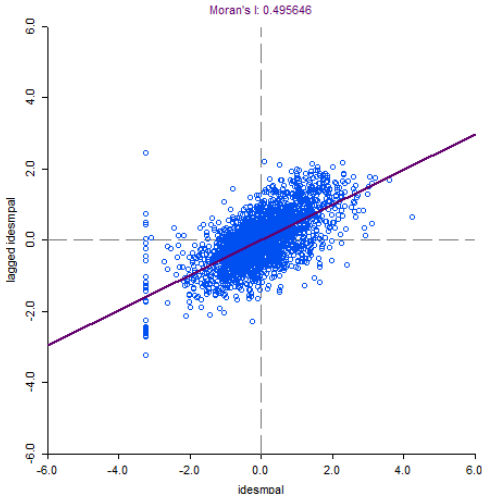
Coefficiente de determinación R ²	0.750306
Desviación Estándar	19.002
Observaciones	2455
Error Estándar de la regresión	9.49521

Cuadro 15. Resultados de la regresión modelo 3

Variable	Coefficientes	Desviación Estándar	Valor z	Probabilidad
W_pobreza10	0.622723	0.0155788	39.9724	0.00000
CONSTANTE	27.2415	1.54222	17.6638	0.00000
FISM 2000-2010	0.0024264	0.000100089	24.2424	0.00000
FORTAMUN 2000-2010	-0.00319687	0.000348407	-9.17567	0.00000
Deuda municipal 2000-2010	-0.000927538	0.000206386	-4.49419	0.00001
Índice de Desarrollo Municipal	-4.69676	1.84284	-2.54866	0.01081
Índice de Gobierno Electrónico	-6.56891	1.1278	-5.82454	0.00000

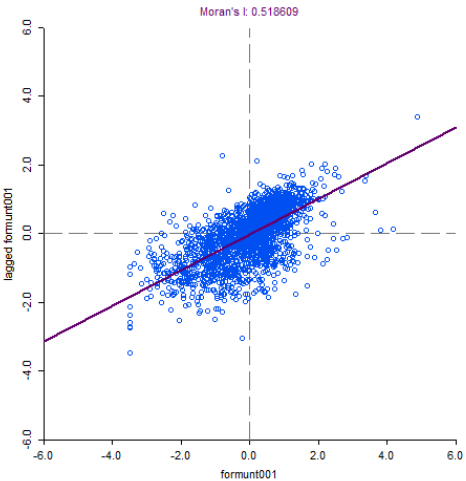
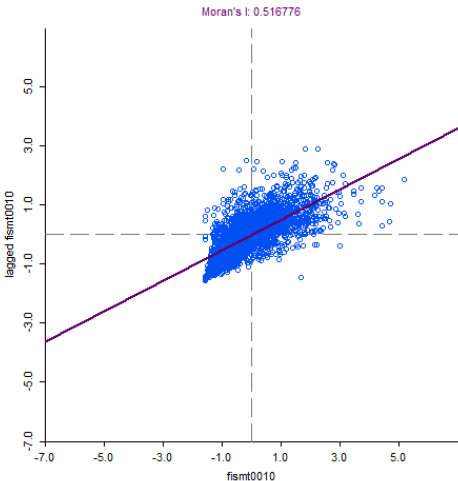
En este modelo, el coeficiente de determinación r^2 es de 0.7503, por lo que la incorporación de las variables de desarrollo institucional, al igual que la condición espacial que se incluyó también en los modelos anteriores, contribuyen a explicar con mayor precisión la correlación entre las variables y los índices de pobreza, que han servido como indicador proxy del desarrollo económico municipal. Hay una correlación positiva entre los índices de desarrollo municipal y de gobierno electrónico, así como de las aportaciones de los fondos del Ramo 33, con el desarrollo económico local, como se identifica en la gráfica 14.

Gráfica 14. Correlación entre los índices de desarrollo municipal y gobierno electrónico, y el FORTAMUN y el FISM con el desarrollo económico local



Índice de Desarrollo Municipal

Índice de Gobierno Electrónico



FISM

FORTAMUN

Si bien este modelo puede explicar en más del 75% de los casos la relación entre las variables y el índice de pobreza en los municipios, se hizo el ejercicio de regresión eliminando la variable espacial de vecindad. Llama la atención de que, a diferencia de los modelos anteriores, en los que la regresión sin el componente espacial no explicaba de manera significativa la correlación de las variables con el índice de pobreza municipal, en este modelo el coeficiente de determinación es superior a 0.5537 aun sin la variable de vecindad. En este sentido, el componente de desarrollo institucional resulta muy relevante para explicar el grado de pobreza de la población en los municipios.

V. Conclusiones

Si bien el crecimiento económico es un elemento fundamental para explicar el concepto de desarrollo económico, no es suficiente, ya que el desarrollo está además, aparejado de transformaciones en los ámbitos social, institucional y político. Debe ser asimismo, resultado de la transformación de la economía a partir de factores endógenos, que encierran la transformación del propio sistema económico. En México, la transición de un modelo económico caracterizado por una alta participación del Estado hacia un modelo de liberalización económica, se impulsó a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y estuvo acompañada de un proceso de descentralización, que en materia económica se abordó desde dos vertientes: el federalismo fiscal y el regionalismo.

En lo que respecta al federalismo fiscal, el objetivo fue lograr mayor participación de los gobiernos estatales y locales en las finanzas públicas, y en relación con el regionalismo se buscaba consolidar una estrategia de desarrollo regional y local para corregir los desajustes estructurales, que se traducen en condiciones de desigualdad en el desarrollo entre las regiones y los municipios. Así, se esperaba que la descentralización contribuyera en el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los gobiernos locales, en la medida que este proceso iría generando capacidades en este nivel de gobierno con base en un reordenamiento institucional, que se presentaba indispensable ante el cambio en el modelo económico.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que se había diseñado años atrás, contemplaba la participación de las entidades federativas en su funcionamiento pero no la de los municipios. Bajo la premisa de que los estados velarían por los intereses de los municipios, en la práctica el diseño del SNCF se tradujo en un mayor control en los órdenes político y económico desde los gobiernos estatales sobre los municipios.

El principal instrumento de coordinación fiscal en esa etapa fue el Fondo General de Participaciones (Ramo 28), que hasta la fecha está integrado por transferencias no etiquetadas a los gobiernos estatales, los que a su vez están obligados a redistribuir el 20 por ciento de aportaciones recibidas a los municipios. Pero los mecanismos definidos en la normatividad, dan un amplio margen de

discrecionalidad para la redistribución, ya que es en los Congresos locales en donde se definen los mecanismos para su asignación, lo que se tradujo en que la asignación a los municipios responda más a intereses políticos, que a necesidades económicas o de desarrollo.

Con la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, se reconoció la personalidad jurídica de los municipios y se dotó de facultades a este nivel de gobierno para manejar su patrimonio, con competencias para la administración de los recursos de una serie de servicios públicos y de recabar el impuesto predial. La asignación de facultades no estuvo acompañada de un proceso de fortalecimiento institucional, lo que se tradujo en la incapacidad de un buen número de localidades para prestar dichos servicios y que estas funciones fueran absorbidas por los gobiernos estatales, limitando la posibilidad de fortalecer la autonomía financiera municipal.

El gobierno federal descentralizó las funciones de los sectores de salud y educación hacia los estados, y con la incorporación de los recursos del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Regional (Ramo 26), se dio paso a la creación del Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios (Ramo 33). La transferencia de funciones careció de un análisis de las capacidades institucionales en los niveles subnacional y local para atender estas obligaciones, generando que para muchas entidades federativas la descentralización de funciones representara la necesidad de destinar recursos que en muchos casos no contaban, para cubrir gastos adicionales.

Solo dos de los ocho fondos que integran el Ramo 33 están destinados al fortalecimiento municipal: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su componente municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Los lineamientos para la operación de los fondos mencionados, se hicieron bajo el supuesto de que en el mediano plazo generarían las capacidades en el nivel local para fortalecer los ingresos propios, además de que contribuyen al desarrollo regional y local. Así, se esperaba que la asignación de recursos a los municipios, contribuiría a cumplir con los principales supuestos en los que se sustenta el proceso de descentralización y el federalismo fiscal: fortalecimiento de

la autonomía financiera de los municipios; permitir a los municipios tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento vía deuda pública; favorecer la formación y consolidación institucional y contribuir al desarrollo regional y local.

En cualquiera de los renglones anteriores, los resultados están distantes de confirmar que los mecanismos para la asignación de recursos condicionados han contribuido a su fortalecimiento. En lo que se refiere a la autonomía financiera municipal, si bien el Ramo 33 da certeza a los municipios sobre los recursos que recibirán, las aportaciones y las transferencias federales se han convertido en la principal fuente de recursos de los municipios, y en pocos casos ha servido para fortalecer las haciendas municipales; por el contrario, se ha identificado que el diseño del Ramo 33 carece de un mecanismo de incentivos para que los gobiernos locales busquen aprovechar en su potencial las fuentes de ingresos propios.

En los últimos 15 años se muestra una tendencia decreciente en la participación de recursos propios como proporción de los ingresos totales de los municipios, en donde el índice de autonomía financiera municipal pasó de 27.8 en 1988 a 20.2 en 2014; así, veinte estados presentaron una disminución en el grado de autonomía financiera. Asimismo, los recursos del Ramo 33 asignados a los municipios crecieron de 9.1 por ciento a 27.7 por ciento en el mismo periodo, como proporción de los ingresos municipales totales.

En cuanto a la capacidad de contraer deuda y utilizar esta fuente de recursos para impulsar el desarrollo local, si bien como proporción del PIB los ingresos municipales la deuda pública municipal presentó un incremento entre 1998 y 2014, al pasar de 3.4 por ciento a 5.9 por ciento en el periodo, se identificó que los municipios que tienen acceso a estos mecanismos se circunscribe a un pequeño número, que a su vez son los que tienen un mayor nivel de desarrollo. Asimismo, la participación de la deuda en el ingreso municipal es muy baja comparativamente con países desarrollados, p.e. en Estados Unidos y Canadá se encuentra entre el 20 y el 25 por ciento del PIB; en Alemania es del 45 por ciento y en México no llega al 10 por ciento del PIB.

En cuanto al nivel de desarrollo institucional, en 2012 más del 74 por ciento de los municipios se ubicó en los niveles de bajo y muy bajo en el índice de reglamentación

municipal básica medido por el INAFED, incluso por debajo de los resultados obtenidos en 2008 en donde este indicador ubicó al 60 por ciento de los municipios en esta misma condición. En este caso, las transferencias federales no han contribuido al fortalecimiento institucional de los municipios, no obstante que en la asignación de los recursos existe una partida específica para el desarrollo institucional. El pobre desarrollo institucional, explica en buena medida los problemas de corrupción que aquejan al país, y que se refleja en la muy pobre posición que ocupa México en la medición del Índice de Percepción de la Corrupción que mide anualmente Transparencia Internacional, y en que más del 80 por ciento de la población del país considere que las prácticas de corrupción en los gobiernos municipales son frecuentes o muy frecuentes.

En cuanto al desarrollo económico municipal, el ejercicio de regresión mostró que existe una relación positiva entre las asignaciones de los fondos municipales del Ramo 33 y la variación en los índices de pobreza municipal. Sin embargo, esta relación se presenta únicamente cuando en el modelo se incorpora el componente regional de vecindad, lo que significa que el desarrollo municipal está influenciado por el comportamiento de los municipios vecinos. En este sentido, la propuesta de la Nueva Geografía Económica con respecto a que el desarrollo regional puede ser explicado a partir de la causalidad acumulativa, ofrece un marco teórico adecuado para analizar el desarrollo local en México. La incorporación al modelo de variables explicativas relacionadas con el desarrollo institucional, resultó muy reveladora en el sentido de aunque no se incluya el componente espacial de vecindad, el modelo logra explicar la correlación entre las variables explicativas y el grado de pobreza en los municipios, en más del 55 por ciento de los casos.

La estrategia de la asignación de recursos condicionados a través de los fondos del Ramo 33, no ha mostrado ser efectiva para impulsar el desarrollo local. Los índices de pobreza, marginación y desarrollo humano no han mejorado. Así, la medición del Índice de Desarrollo Humano que realiza el PNUD mostró que entre el año 2005 y 2010 el IDH de los municipios disminuyó, aunque existen algunos indicadores que muestran mayor acceso de la población a los derechos de salud y educación en los

municipios con mayor rezago. No obstante, las brechas entre éstos y los municipios con mayor índice de desarrollo son todavía muy profundas.

Las participaciones y aportaciones federales son indispensables para los municipios, pero es urgente revisar los criterios de distribución de los recursos de los fondos del Ramo 33, al igual que las participaciones federales, y que éstos se ajusten a las prioridades de desarrollo en el nivel local. Asimismo, es fundamental fortalecer los mecanismos para asegurar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados y que éstos cumplan con el propósito de su asignación. En primer lugar, corresponsabilizar a los actores locales en la generación de recursos para sostener el gasto público, lo que implica el fortalecimiento de las haciendas públicas locales y en segundo lugar, hay que generar un andamiaje institucional sólido y coherente con los objetivos de desarrollo. Esto requiere de la definición de mecanismos de seguimiento y evaluación permanente, que deben implementarse de desde el nivel Federal, así como la redefinición de objetivos de desarrollo, con la participación de los actores en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta las condiciones particulares de las regiones.

Asimismo, como se deriva de los resultados de los modelos de regresión, el fortalecimiento institucional contribuye con el desarrollo de los municipios. En este sentido, implementar una estrategia para avanzar en el desarrollo institucional, sobre todo en los municipios con mayor rezago, parece ser una de las líneas más urgentes para disminuir la brecha existente entre las localidades.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Luis (2003). *Excepciones y Privilegios. Modernización Tributaria y Centralización en México 1922-1972.* El Colegio de México.

Aghón, Gabriel (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual.* En Serie Política Fiscal No. 44, CEPAL, Santiago, Chile.

Alburquerque, Francisco (2004). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina.* En Revista de la CEPAL, No. 84, Pp. 157-171. Santiago, Chile, abril.

Alburquerque, Francisco (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local.* Ed. Organización Internacional del Trabajo. 1ª ed. Buenos Aires.

Alburquerque, Francisco (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina.* Revista de la CEPAL 82, abril.

Arcudia, Carlos Ernesto (2012). *La Descentralización Municipal en México: Nuevas Relaciones Intergubernamentales a Partir de las Reformas Al Art. 115 De La Constitución.* Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | Núm. Especial: América Latina.

Aizona State University (2016). Geoda v. 1.8.14. Software package for spatial data analysis.

Baronio, Alfredo; Ana Vivanco y Christian Rabanal (2012). Una Introducción a la Econometría Espacial. Disponible en <http://www.econometricos.com.ar/wp-content/uploads/2012/11/Espacial.pdf> consultado el 16 de julio de 2016.

Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y desarrollo económico de México.* Barceinas, César y Rubén Monroy. Origen y Funcionamiento del Ramo 33. SEGOB, Documento.

Beer, Andrew; Graham Haughton and Alaric Maude (2003). *Developing Locally.* The Policy Press. 1st. ed. Great Britain.

Bercholz, Jorge O. Los procesos de descentralización en sistemas políticos democráticos en vías de consolidación.

Burnside, Craig y David Dollar (2000). *Aid, policies and growth.* The American Economic Review. Vol 90 No. 4 Pp. 847-868.

Cabrero Mendoza, Enrique; et. Al (1997). *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local.* en Gestión y Política Pública; Vol. VI, No. 2, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique; Isela Orihuela Jurado (2001). *Finanzas en municipios urbanos de México: Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998).*

Carrera Hernández, Ady Patricia (2006). *Descentralización fiscal y desarrollo local en México.* XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

Carrera Hernández, Ady Patricia (2014). *Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal: la mala experiencia mexicana.* XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

Casalet, Mónica (2000). *Descentralización y Desarrollo Económico Local: una Visión General del Caso de México.* CEPAL, GTZ.

CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICA. MARCO DE REFERENCIA PARA LA COMPRENSIÓN DEL RAMO 33 (DEFINICIONES, FONDOS QUE COMPRENDEN EL RAMO, MECANISMO DE ASIGNACIÓN, ETC.) SHCP.

Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2002). *The role of institutions in economic change.*

Chang, Ha-Joon (2006). *La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos clave.* Revista de Economía Institucional, Vol 8 No. 14.

Chang, Ha-Joon (2007). *Institutional Change and Economic Development.* UNO United Press.

Cipher, James M. and James L. Dietz (2002). *The Process of Economic Development.* Ed. Routledge Taylor and Francis Group, 2nd. ed. New York. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cuadrado, Juan (1995). *Planteamientos y Teorías Dominantes sobre el Crecimiento Regional en Europa en las Cuatro Últimas Décadas.* Revista EURE Vol. XXI, N° 63, pp. Santiago de Chile, junio.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (DOF 3-12-2014).

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (DOF 9-dic.-2013).

Descentralización del Gasto Público y Federalismo Fiscal en México. Revista de Administración Pública No. Vol. XLVII, No. 1, INAP, México, enero-abril de 2012.

Díaz Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto Federal en México.* Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

El Ramo 33 en el Desarrollo Social en México: Evaluación de ocho Fondos de Política Pública. CONEVAL, México, enero de 2011.

Fingleton, Bernard (2007). *New Directions in Economic Geography.* New Horizons in Regional Science. 1st. ed. Great Britain.

Flores Salgado, José (2010). *Crecimiento económico e indicadores de bienestar social en México, 1950-2008.* Crecimiento y desarrollo económico de México, UAM. Pp.61-90.

Fujita, M. Paul Krugman y A. Venables (2000). *Economía Espacial. Las Ciudades, las Regiones y el Comercio Internacional.* Ariel Economía. Barcelona.

Galiani, Sebastián (2006). *Políticas Sociales: Información, Instituciones y Conocimiento.* En Serie Políticas Sociales No. 116, CEPAL, Santiago, Chile, Enero de 2006.

Guizar Jiménez, José de Jesús (2004). *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales. (Aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado).* Ed. INDETEC, 1ª. ed., México.

Hernández Trillo, Fausto (2010). *Las Finanzas Públicas en el México Posrevolucionario.* CIDE.

Hodgson, Geoffrey M (1998). *The Approach of Institutional Economics.* Journal of Economic Literature, 36, marzo, Pp. 166-192

Ibarra Salazar, Jorge, et. al (1999). *México; ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales.* En Comercio Exterior, Pp. 438-444.

Ibarra Salazar, Jorge (2002). *Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos.* Frontera Norte, vol. 15, núm. 29, enero-junio de 2003.

La descentralización fiscal en México. INDETEC, México, 1997.

Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33. SHCP, México, 2009.

Jiménez Trejo, L.A (2008). *Descentralización fiscal en México, proceso en construcción.* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 99, 2008. Texto completo en

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt.htm>

Krugman, Paul R. (1997) Desarrollo, Geografía y Teoría Económica. Ed. Antoni Bosch. Barcelona.

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada DOF 11-08-2014

Lugo Neria, Bernabé (2010). *El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalguenses: una relación ambigua.* En Gobierno y Gestión Pública. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México Pp. 71-95.

Martínez, Carlos (2007). México: El Federalismo en el Contexto Actual. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Meixueiro, Gustavo Coord. (2008). *Documentos Selectos de Desarrollo Regional y Políticas Públicas.* Ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 1ª. Ed. México, 2008.

Merino, Gustavo (2000). *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y propuestas.* ITAM-México, Documento.

Metodología para medición multidimensional de la pobreza (2010). CONEVAL. Mir Cervantes, Claudia. *Aspectos Básicos de la Descentralización.* Documento.

Montecinos, Egon (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática.* Revista eure, Vol. XXXI, N° 93, pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto.

Moreno Jaimes, Carlos (2002). *La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación.* En *Gestión y Política Pública*. Vol. XI, núm. 2, CIDE, México.

Moreno, Álvaro (2008). *Las Leyes del desarrollo Económico de Kaldor. El caso Colombiano.* *Revista de Economía Internacional*. Vol. 10, No. 18. Primer sem. Pp. 129-147.

Moreno, Rosina y Esther Vayá (2000). *Técnicas Econométricas para el Tratamiento de Datos Espaciales: la Econometría Espacial*”, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.

North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press, USA.

North, Douglass (1992). *The New Institutional Economics and Development.* *The American Economist*. Pp. 3-6.

North, Douglass (2005). *Understanding the Process of Economic Change.* Princeton University Press.

Ontiveros Jiménez, Manuel (2003). *La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa, y los salarios magisteriales.* En *Análisis Económico* Vol. XVIII, núm. 37, UAM, primer semestre, 2003.

Pardo, María del Carmen (2003). *La descentralización en México.* En *La Descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental.* Claudia Rodríguez (compiladora). SEMARNAT.

Patrón Sánchez, Fernando. *Recursos Federales Transferidos a Municipios.* CIDE A.C., disponible en internet: www.iglom.iteso.mx/pdf/fpatron.pdf.

Peña Ahumada, José A. y Ana Laura Bojórquez Carrillo (2012). *Autonomía Financiera Municipal.* Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal - SEGOB, México.

Peterson, Paul (1996). *The price of federalism.* A Twentieth Century Fund Books, Brooking Institution, Washington USA.

Pike, Andy; Andrés Rodríguez Pose y John Tomaney (2006). *Local and Regional Development.* Ed. Routledge Taylor and Francis Group, 1st. ed. New York.

- Pike, Andy; Andrés Rodríguez Pose y John Tomaney (2007).** *What Kind of Local and Regional Development and for whom?* Regional Studies, Vol. 41.9 pp. 1253-1269. December.
- Pimentel, Norma.** Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/pimentel_m_ne/capitulo0.pdf
Consultado el 11 de noviembre de 2015.
- Plummer, Paul y Erick Sheppard (2007).** *A Methodology for Evaluating Regional Political Economy.* En New Directions in Economy Geography. Bernard Fingleton ed.
- Poder Ejecutivo Federal.** *Criterios Generales de Política Económica para 2001,* México, 2000.
- Poder Ejecutivo Federal.** *Criterios Generales de Política Económica para 2002,* México, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal.** *Criterios Generales de Política Económica para 2012,* México, 2011.
- Poder Ejecutivo Federal.** *Criterios Generales de Política Económica para 2013,* México, 2012.
- Poder Ejecutivo Federal.** *Criterios Generales de Política Económica para 2014,* México, 2013.
- Portes, Alejandro (2006).** *Instituciones y Desarrollo, una revisión conceptual.* Cuadernos de Economía, Vol. XXV, No. 45. Bogotá, Pp. 13-52.
- Prebisch, Raúl (1949).** *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas.* El Trimestre Económico vol. XVI, núm. 63, pp. 347-431. jul-sep.
- Quiroz Acosta, Enrique.** *Federalismo: esencia y efecto en el municipio en México.* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Rabell, Enrique (2010).** *Federalismo Fiscal en México.* CONCYTEQ y Universidad Autónoma de Querétaro.
- Raiser, Martin; Maria L. Di Tommaso and Melvyn Weeks (2001).** *The Measurements and Determinants of Institutional Change: Evidence from Transition Economies.* European Bank.

RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS “Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006” (CEFO/036/2006), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Ramo 33: Subsidios y Reglas de Operación. CESOP – Cámara de Diputados, México.

Rionda, Jorge I. (2008). *Desarrollo Regional y Urbano en la Reestructuración Económica de México.* Disponible en <http://www.eumed.net/jirr/pdf/21.pdf>. 2008.

Rodden, Jonathan (2002). *The dilemma of federalism grants and fiscal performance around.* America Journal of Political Science. Vol. 46 No. 3 Pp. 670-687.

Saez Lozano, José Luis (2004). *Modelos Económicos en el Desarrollo Regional. El caso de un modelo español.*

Sánchez Bernal, Antonio (2005). *Las instituciones locales como determinantes de los procesos de desarrollo municipal.*

Sánchez Bernal, Antonio y María Luisa García Bátiz (2010). *El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local.* Economía, Sociedad y Territorio, vol. x, núm. 33, Pp. 355-412.

Sandoval Contreras, Luis Alfonso (2013). *La Eficiencia Técnica en el Gasto Público (Ramo 33) como Generador de Desigualdad Económica en México: 1994-1998.* Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas. Instituto Politécnico Nacional. México.

Scott, John y Eric Bloom (1997). *Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México.* En Economía Mexicana, CIDE, Vol. VI, núm. 1.

Scott, John (2003). *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México.* Gestión y Política Pública, Vol. XIII No. 3. Pp. 785-831.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2005). *Federalismo Fiscal en México.* En Revista Economía, Sociedad y Territorio No. 99, Pp. 103-121, El Colegio Mexiquense, México.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2008). *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas.* En Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 40, núm. 156, enero-marzo / 2009 Pp. 11-28.

- Sour, Laura (2004).** *El Sistema de Transferencias Federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo de los gobiernos locales urbanos?* CIDE.
- Stallings, Bárbara (2006).** *Financiamiento para el Desarrollo: América Latina desde una Perspectiva Comparada.* Libros de la CEPAL. Santiago, Chile.
- Suárez Estrada, Marcela (2008).** Las instituciones locales como determinantes de los procesos de desarrollo municipal. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía.* Col. 39 No. 154, Pp. 37-59.
- Tello, Mario (2006).** *Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo.*
<http://www.pucp.edu.pe/pdf/DDD247.pdf>
- Tezanos Vázquez, Sergio (2012).** *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo.* En Serie Financiamiento para el Desarrollo No. 241, CEPAL. Santiago, Chile.
- Tickell, Adam; Eric Sheppard, Jamie Peck and Trevor Barnes (2007).** *Politics and Practice in Economic Geography.* Sage Publications, 1st ed. India.
- Trujillo Salazar, Lucía Paola (2008).** Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Políticas Públicas.* Vol. XVII . No. 2 Pp. 451-486
- Vázquez Barquero, Antonio (2000).** *La política de desarrollo económico local.*

Anexo 1

Descripción de los fondos del Ramo 33

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los ocho fondos que conforman actualmente el Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con: educación básica, servicios de salud a la población abierta, infraestructura social, fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal, otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimenticios, apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo, seguridad pública y construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF. Las características generales de cada fondo se describe a continuación.

1. Recursos destinados a educación

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

El objetivo del Fondo es contribuir a la prestación de los servicios en los tres niveles de educación básica y ampliar la cobertura de la educación normal (LCF, Art. 27), Los recursos del FONE son transferencias a los estados para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal. La LCF estipula que los recursos de este fondo están destinados a cubrir el pago de los servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.²⁴ Los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, se encuentran registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa.²⁵ Asimismo, el FONE incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación.

El FONE es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la LCF y con la Ley General de Educación Pública. Son recursos que otorga la Federación a los estados y el Distrito Federal y tienen como destino la

²⁴ Publicado en el D.O.F. del 19 de mayo de 1992.

²⁵ El registro de esto Convenios está sustentado en el Art. 12, fracc. 10 de la Ley General de Educación.

atención de necesidades de educación básica y normal; para el Distrito Federal los recursos de este fondo se proporcionan vía el Ramo 25 del PEF. La distribución de los recursos de este Fondo se realiza anualmente entre las entidades federativas, con base en la fórmula definida en el artículo 27 de la LCF.²⁶

Los recursos del Fondo son destinados a: Servicios de educación básica, normal y especial, Formación de maestros, Investigación científica y tecnológica, Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Con cargo a las aportaciones del FAETA, los estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Mediante este fondo se promueven las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago educativo y contener el rezago neto anual, en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo; así como a contribuir en la formación de los adultos mediante una educación que les proporcione

²⁶ La fórmula para calcular los recursos destinados a este fondo, definida en el Art. 27 de la LCF es:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013}) MP_i)$$

Donde:

$$MP_i = H_{ni}/HN$$

GO_t es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.

GO_i es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i . $MP_i = H_{ni}/HN$

$GO_{i,2013}$ es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013.

GO_{2013} es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

MP_i es la participación de la entidad federativa i en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

H_{ni} es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa i .

HN es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

habilidades y conocimientos que les permitan un mejor desarrollo en su vida y el trabajo.

El Artículo 43 de la LCF establece los elementos a partir de los cuales se determinará el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este Fondo tiene como objetivos: Formación de adultos, ampliar la cobertura y disminuir el rezago educativo.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Los objetivos de este fondo son reducir la pobreza alimentaria, asegurar la igualdad de oportunidades y construir equipamiento educativo de nivel básico, medio superior y superior.

Desde el Sistema Nacional DIF es coordinada la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), que tiene el propósito de promover una adecuada alimentación en individuos, familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a través de la entrega de apoyos alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual, con perspectiva familiar y comunitaria, regional, de género y como apoyo a la seguridad alimentaria en el hogar y la familia. El 22 de enero de 2013, se expidió el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual estipula que para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales se requiere asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, y con ello, lograr un México sin hambre.

Los recursos para la Infraestructura Educativa, se destinarán a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel, en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos del FAM contribuyen a mejorar la situación de los servicios educativos instalados para la atención de la demanda de los diferentes niveles, y en su caso, las nuevas necesidades que se requieran. Se invertirá en la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios de educación básica en sus tres niveles. En materia de educación media superior y superior, se canalizarán recursos que

permitan consolidar y ampliar la oferta de estos servicios aumentando la cobertura en este nivel educativo.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la LCF, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que establezca la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente (LCF, Art.39). Las aportaciones con cargo al FAM que reciban las entidades federativas se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

2. Recursos destinados a la salud

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Este fondo tiene principalmente los siguientes objetivos: Aseguramiento universal de la salud de la población, Prevención de enfermedades y mejorar la calidad y el abasto de medicamentos.

En los ordenamientos legales, se considera que garantizar el acceso a la salud es una condición para reducir las brechas sociales que afectan primordialmente a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad. Los recursos que se destinan a las entidades federativas a través del FASSA están encaminados a lograr este objetivo.

El FASSA busca asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad, independientemente de su condición social o laboral, sin descuidar los aspectos de promoción, protección y prevención de la salud, propiciando con ello, que los determinantes sociales de la salud sean lo más favorable para la población. De acuerdo con lo que estipula el Artículo 30 de la LCF, el monto del FASSA se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación

correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos: i) Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas; ii) por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales; iii) por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión y; iv) por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud. La distribución de los recursos de este Fondo se realiza conforme a lo establecido en el Artículo 31 de la LCF.²⁷

²⁷ La fórmula para calcular los recursos del FASSA para las entidades federativas es:

$$\sum Fi = \sum (M * Ti)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

Fi = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Di = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$Di = \max\{[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti), 0]\}$$

En donde:

POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

3. Recursos para asistencia e infraestructura social

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El propósito fundamental del FAIS es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5294 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se divide en dos: el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM).

El FISM cuenta con recursos equivalentes al 2.2228 por ciento de la RFP, que deberán destinarse a la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social. Por su parte, los recursos del FISE, equivalentes al 0.3066 por ciento de la RFP, se deben destinar a obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Los recursos de este fondo son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipales, según sea el caso. Los recursos del FAIS se distribuyen entre las entidades federativas de acuerdo con tres componentes: El monto total del FAIS que hayan recibido en el 2013 (para el caso del Distrito Federal, el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que se considerará para efectos de cálculo un monto FAIS 2013 de 686,880,919.32 pesos), la participación relativa de cada entidad federativa en la magnitud y profundidad de la pobreza

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

extrema a nivel nacional y la disminución de la pobreza extrema que hayan logrado en comparación con las demás entidades federativas. La distribución del FAIS se realiza conforme lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y se utilizan las siguientes fuentes de información: Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, así como los informes de pobreza multidimensional 2010 y 2012 a nivel entidad federativa publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la LCF.

Conforme a lo estipulado por el Artículo 33 de la LCF las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del FISMDF que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

4. Recursos para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

Conforme al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán 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.

El Artículo 36 de la LCF señala que el FORTAMUN se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

- a) Con el 2.35% de la RFP a que se refiere el artículo 2o. de la LCF, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de la LCF; y

- b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los estados y municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Los gobiernos estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

5. Recursos para seguridad pública

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Para el ejercicio 2015, los recursos de este Fondo estarán destinados a alcanzar los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la atribución que le confiere el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal y a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal.

Se continuará con el fortalecimiento de los Programas con Prioridad Nacional: fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza, implementación de centros de operación estratégica (COE's), huella balística y rastreo computarizado de armamento, acceso a la justicia para las mujeres, nuevo sistema de justicia penal, fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del sistema penitenciario nacional, red nacional de telecomunicaciones, sistema nacional de información (bases de datos), servicios de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089, registro público vehicular, unidad de inteligencia patrimonial y económica (UIPE's), evaluación de los distintos programas o acciones, y genética forense.

El Artículo 44 de la LCF establece que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

Los convenios y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las entidades, deberán firmarse en un

término no mayor a sesenta días, contados a partir de la publicación del resultado de la aplicación de las fórmulas y variables mencionadas con anterioridad.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en el Artículo 44 de la LCF.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El FAFEF entró en operación en 2007. Sus recursos se determinan, anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la RFP, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.

Los montos del FAFEF se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, conforme a la fórmula establecida en el Artículo 46 de la LCF.²⁸

²⁸ La fórmula para calcular los recursos del FAFEF que establece la LCF es:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$ es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 y el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.