

PARTICIPACIONES FEDERALES Y DESARROLLO LOCAL. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL FISM Y FORTAMUN A LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

20 de agosto de 2022

Alonso Veraza López*

Pablo Pérez Akaki**

Luis Rovirosa Pérez***

Resumen

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 municipios, sustentado en procesos de descentralización administrativa y fiscal en los que se han transferido responsabilidades desde la Federación para la atención e implementación de servicios públicos y acciones. Así, el propósito de este artículo es identificar si las participaciones federales a los municipios a través de los fondos del Ramo 33 para Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), contribuyen al fortalecimiento del desarrollo económico a nivel local. Para ello, se considera que el estudio del desarrollo económico local debe estar orientado a reducir las inequidades y disparidades existentes entre las regiones y localidades, reflejándose en el incremento de la calidad de vida de sus habitantes.

Los procesos de descentralización administrativa y fiscal impulsados por el gobierno federal, así como el fortalecimiento del federalismo fiscal para darles sustento, suponen que con estas acciones se fortalece la autonomía de los municipios, favorece a las localidades para contar con nuevas fuentes de financiamiento, fortalece las instituciones y fomenta el desarrollo económico en el nivel local. Sobre esta base, a partir del análisis de las condiciones prevalecientes en los municipios después de más de veinte años de implementación, en este estudio se demuestra

* Maestro en Economía y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Es profesor del Programa en Economía de la UNAM, FES Acatlán y Consultor en Políticas Públicas. Correo electrónico: alonso_veraza@hotmail.com.

** Doctor en geografía por la UNAM, con especialidad en geografía rural; también es Doctor en administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, con especialidad en matemáticas financieras. Es profesor-investigador de tiempo completo en la Escuela de Negocios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Correo electrónico: pablo.pereza@tec.mx.

*** Candidato a Doctor en Análisis estratégico y desarrollo sustentable por la Universidad Anáhuac Mayab. Profesor de la carrera de Economía en la Universidad Juárez Autónoma Tabasco y Consultor independiente. Correo electrónico: luisrovipe@gmail.com.

que las aportaciones condicionadas a los municipios a través del Ramo 33, no es una estrategia que haya logrado los resultados esperados.

Palabra claves: Participaciones federales, desarrollo local, descentralización administrativa y fiscal, autonomía municipal.

ABSTRACT

At the three levels of government in Mexico, the strengthening of fiscal federalism is an option that the authorities considered viable to promote economic development in the municipalities, based on processes of administrative and fiscal decentralisation in which responsibilities have been transferred from the Federation for the attention and implementation of public services and actions. Thus, the purpose of this article is to identify whether federal participations to municipalities through the funds of Ramo 33 for Contributions for Municipal Social Infrastructure (FISM) and Contributions for the Strengthening of Municipalities and Territorial Districts of the Federal District (FORTAMUN), contribute to the strengthening of economic development at the local level. To this end, it is considered that the study of local economic development should be oriented towards reducing existing inequalities and disparities between regions and localities, which is reflected in an increase in the quality of life of their inhabitants.

The processes of administrative and fiscal decentralisation promoted by the federal government, as well as the strengthening of fiscal federalism to support them, assume that these actions strengthen the autonomy of municipalities, favour localities to have new sources of financing, strengthen institutions and promote economic development at the local level. On this basis, based on the analysis of the prevailing conditions in municipalities after more than twenty years of implementation, this study shows that conditional contributions to municipalities through Ramo 33 are not a strategy that has achieved the expected results.

Keyword: Federal participations, local development, administrative and fiscal decentralisation, municipal autonomy.

Introducción

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 desde la Federación para la atención e implementación de servicios públicos y acciones, que otrora se concentraban en ese nivel de gobierno. 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 la transferencia de recursos desde la federación. Así se crearon en el cuerpo del Presupuesto de Egresos de la Federación, ramos de orden programático – presupuestal destinados a transferir los recursos a los estados y municipios.

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.

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 aportaciones 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 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 municipales 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 al 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, el objetivo de este artículo es 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.

El trabajo está estructurado en cuatro partes. En el capítulo primero se define el concepto de desarrollo económico local, y se recuperan los enfoques teóricos sobre el desarrollo regional y local. En el segundo capítulo se desarrolla la metodología empleada, misma que consiste en dos etapas: la primera para hacer el análisis cualitativo de las asignaciones del Ramo 33 y las condiciones que presentan los municipios en relación con cuatro elementos de análisis para deducir el nivel de desarrollo; y en la segunda parte, se describe el diseño de los modelos de regresión para confirmar los hallazgos del análisis cualitativo. La tercera parte desarrolla un análisis cualitativo, a partir de la información estadística disponible para identificar si las aportaciones federales a los municipios, 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. La cuarta parte incluye un análisis espacial de los municipios en México en donde se reflejan los desequilibrios e inequidades a nivel local, mediante tres 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 33 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, se presentan las principales conclusiones de la investigación.

I. El concepto de desarrollo económico local

El desarrollo local y regional ha estado dominado históricamente por definiciones de orden económico como el crecimiento, el ingreso y el empleo (Pike, et al. 2006). 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 en esos mismos niveles tales como organizaciones empresariales, agencias sectoriales de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil; lo anterior en el contexto de la organización del trabajo. A partir 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; en Pike et al., 2007). 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 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 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.

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, 2000: 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 con la cultura y condiciones de una población determinada. 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 1 (Pike et al., 2006).

Cuadro 1. 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 del siglo pasado, que coincide en dos factores con la de desarrollo económico exógeno: 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.

II. Metodología

La metodología para identificar si el modelo de aportaciones a los municipios, mediante transferencias condicionadas a través del Ramo 33 del PEF, contribuye al desarrollo económico de los municipios, plantea dos momentos de análisis. En primera instancia, a partir de la información de carácter institucional disponible, se plantea un estudio de carácter cualitativo, que aporta evidencia de la situación que presentan los municipios después de más de 20 años de operación del Ramo 33, con el objetivo de mostrar evidencias de los hallazgos del análisis cualitativo. En una segunda instancia se generaron tres modelos de regresión, que permiten confirmar al análisis previo.

A. Análisis cualitativo

En el Cuadro 2 se muestran las categorías de análisis, que parten de los supuestos para la creación del Ramo 33, las fuentes de información a las que se tuvo acceso para su elaboración, el sustento teórico para el análisis y la justificación para incluir dicha categoría en el estudio.

Cuadro 2. Matriz para el análisis funcional de los municipios.

Categoría	Fuentes de información	Sustento teórico
Autonomía financiera municipal	INEGI. Índice a Autonomía Financiera municipal (Bojórquez y Peña, 2012)	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.
Deuda pública	INEGI	
Desarrollo institucional	INEGI. Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) INAFED, Índice de Reglamentación Municipal Básica. Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción.	
Desarrollo local	CONAPO CONEVAL INEGI PNUD	

B. Modelos 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 2010.¹³ 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. 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.

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 en el estudio de los procesos económicos con dimensión espacial han venido de la teoría del desarrollo económico y se denomina teoría del desarrollo espacial. Desde esta dimensión, 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 en el territorio que permita desarrollar una política pública que atienda esas concentraciones espaciales.

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

¹³ 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.

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.

III. El Ramo 33 y el desarrollo local

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).

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 [Hoy Ciudad de México] (FASP) y
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La operación de los fondos 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.

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

Las aportaciones federales son la principal fuente de ingresos de los municipios; a su vez, la mayor parte de estas 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 3.

Cuadro 3. 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

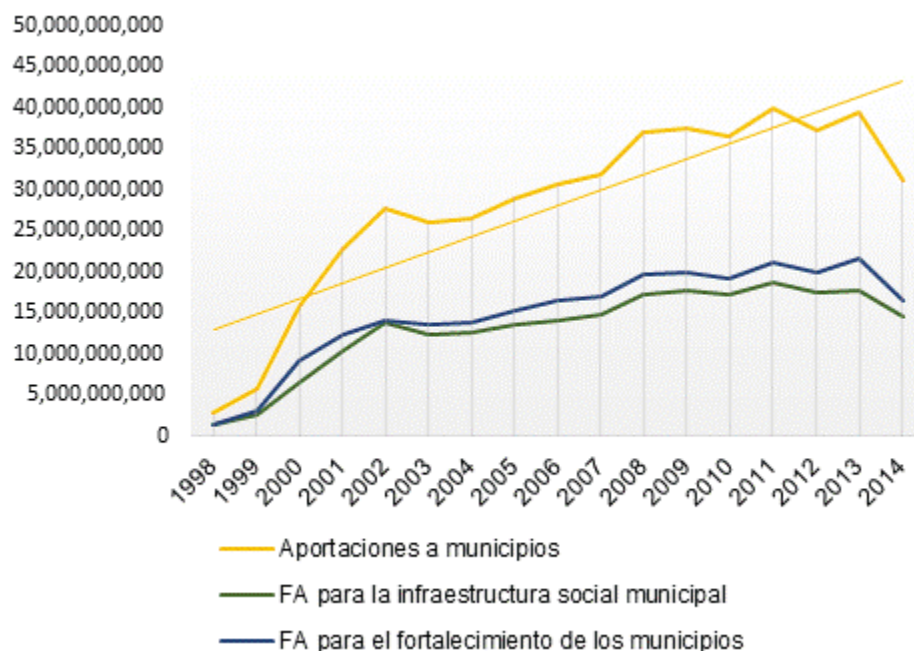
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI.

B. Recursos del Ramo 33 asignados a los municipios

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.¹⁴ 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 Figura 1 se observan las aportaciones a nivel local del FISM y el FORTAMUNDF.

Figura 1. Aportaciones con cargo al FISM y FORTAMUN 1998-2014 (miles de pesos)¹⁵



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.

¹⁴ 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.

¹⁵ No incluye aportaciones a las demarcaciones territoriales del D.F.

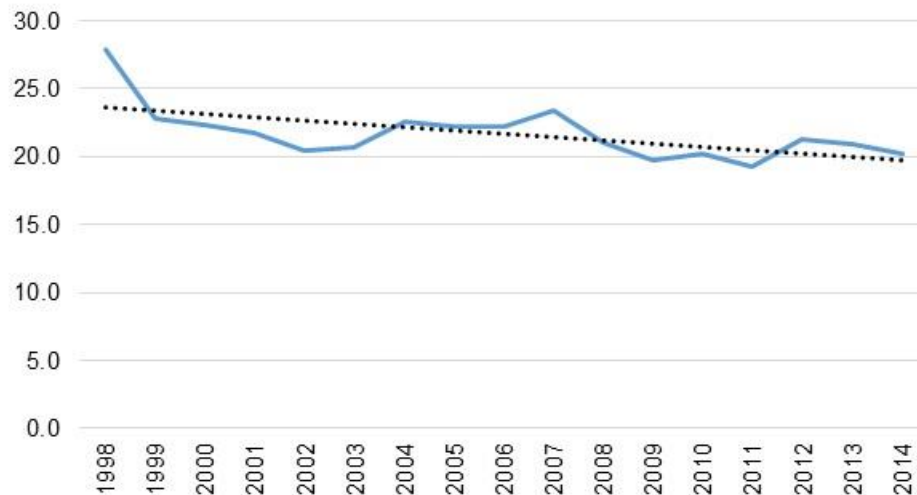
C. Autonomía financiera municipal

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 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. Los estados cedieron a la Federación facultades fiscales a cambio de una mayor cantidad de recursos por parte de ella; las participaciones 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 participaciones federales se convirtieron en la principal fuente de recursos para los municipios: mientras que en 1975 representaban el 13 por ciento de los ingresos municipales, para 1983 las participaciones federales 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 transferencias (aportaciones condicionadas) en el Ramo 33 careció, asimismo, de incentivos para que los gobiernos locales explotaran eficazmente sus fuentes de ingresos propios, lo que Carrera (2014) denomina pereza fiscal. En efecto, la autonomía financiera municipal muestra una tendencia descendente desde su creación en 1998, como puede observarse en la Figura 2.

Figura 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.

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 (Bojórquez y Peña, 2012).

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

En donde:

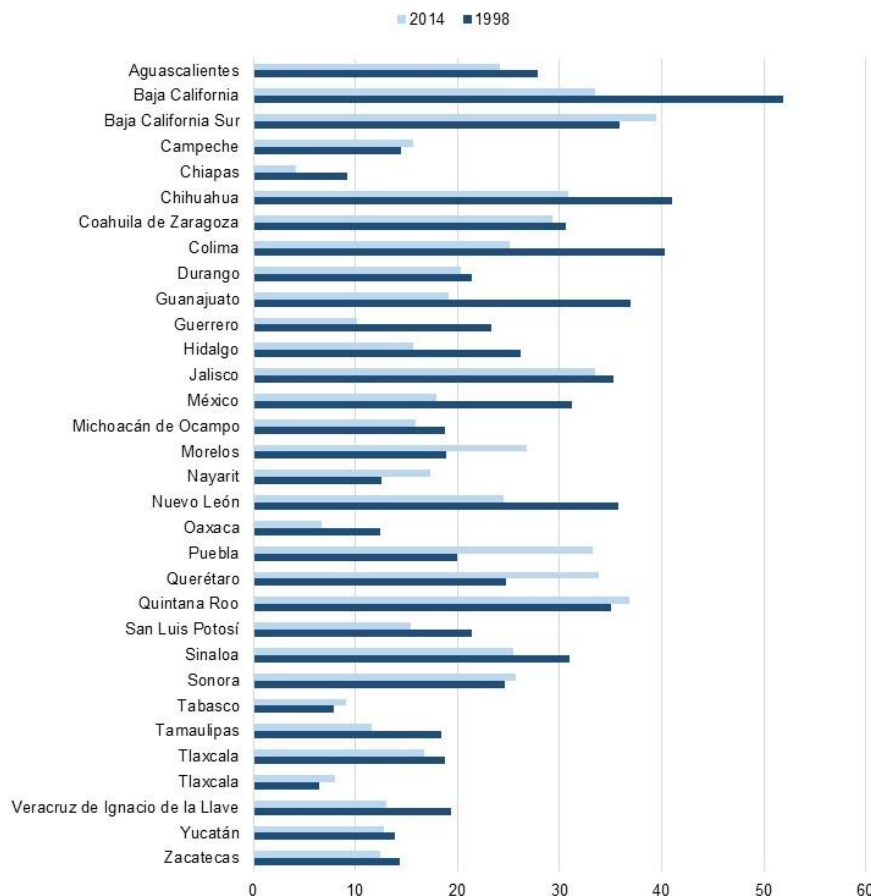
$IAFi$ = Índice de autonomía financiera del municipio i

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 de 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 Figura 3.

Figura 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.

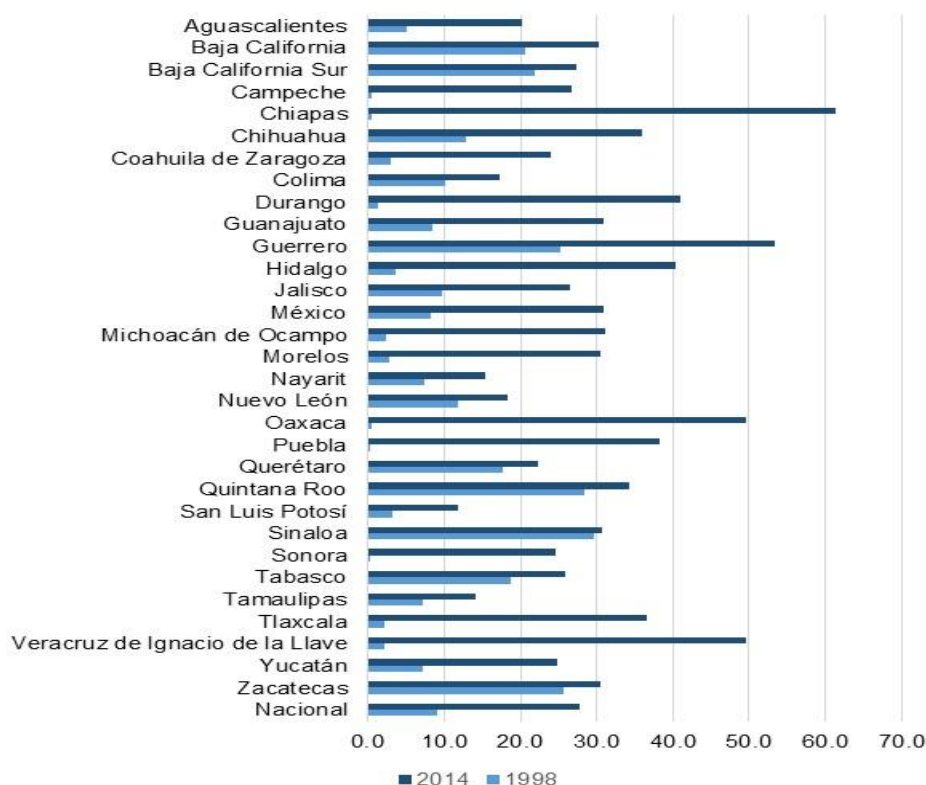
Como proporción del total de los ingresos municipales, las participaciones y transferencias federales a los municipios se incrementaron 8.1 por ciento entre 1998 y 2014, mientras que los recursos propios generados a nivel local disminuyeron 7.6 por ciento en el mismo periodo. El índice de autonomía financiera 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 transferencias federales a los municipios a través del FISM y el FORTAMUN han aumentado su 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 Figura 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 FISM es el único fondo del Ramo 33 que considera en su asignación las condiciones de pobreza y marginación que aqueja 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.

Figura 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 de los años correspondientes.

En una evaluación de los ocho fondos que integran el Ramo 33, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se encontró 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, 2012).

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.

Sin embargo, 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

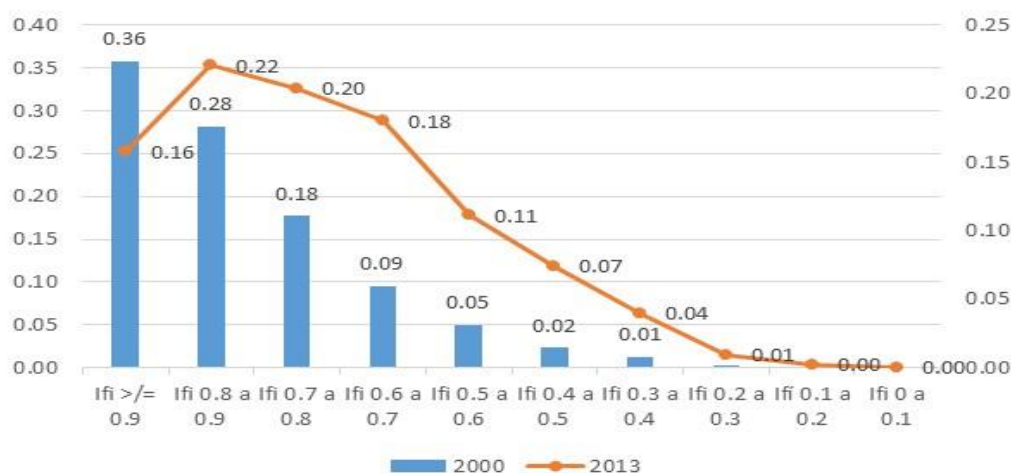
año t , calculados a partir de la suma de los egresos en los capítulos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales).

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 1,793 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.

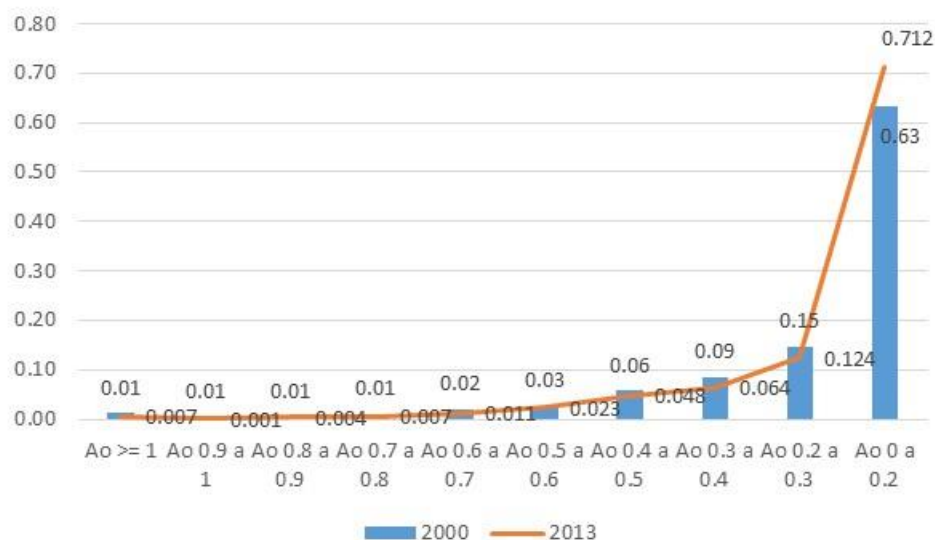
Hacia el año 2013 la problemática que se intuye de los resultados anteriores se profundizó: únicamente ocho municipios de un total de 1,684 que pudieron consultarse obtuvieron un índice igual o superior a uno; el porcentaje de municipios con un índice menor a 0.5 llegó casi al 95 por ciento; y los municipios con índice menor a 0.2 fue superior al 71 por ciento de los municipios analizados. En las Figuras 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 recursos 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 mejorar la calidad de vida de la población.

Figura 5. Índice de participación federal (Ifi) en los ingresos municipales 2000 y 2013



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

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



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

D. Desarrollo socioeconómico 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 profundizaron el federalismo y la descentralización fiscales, 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).¹⁶

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 ciento y el 6 por ciento de la población habita en municipios de medio y bajo desarrollo, respectivamente.¹⁷

En promedio, la población en los municipios con IDH muy alto en 2010 tuvo 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 4.

¹⁶ 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.

¹⁷ La estratificación de los municipios del país de acuerdo con 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.

Cuadro 4. 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

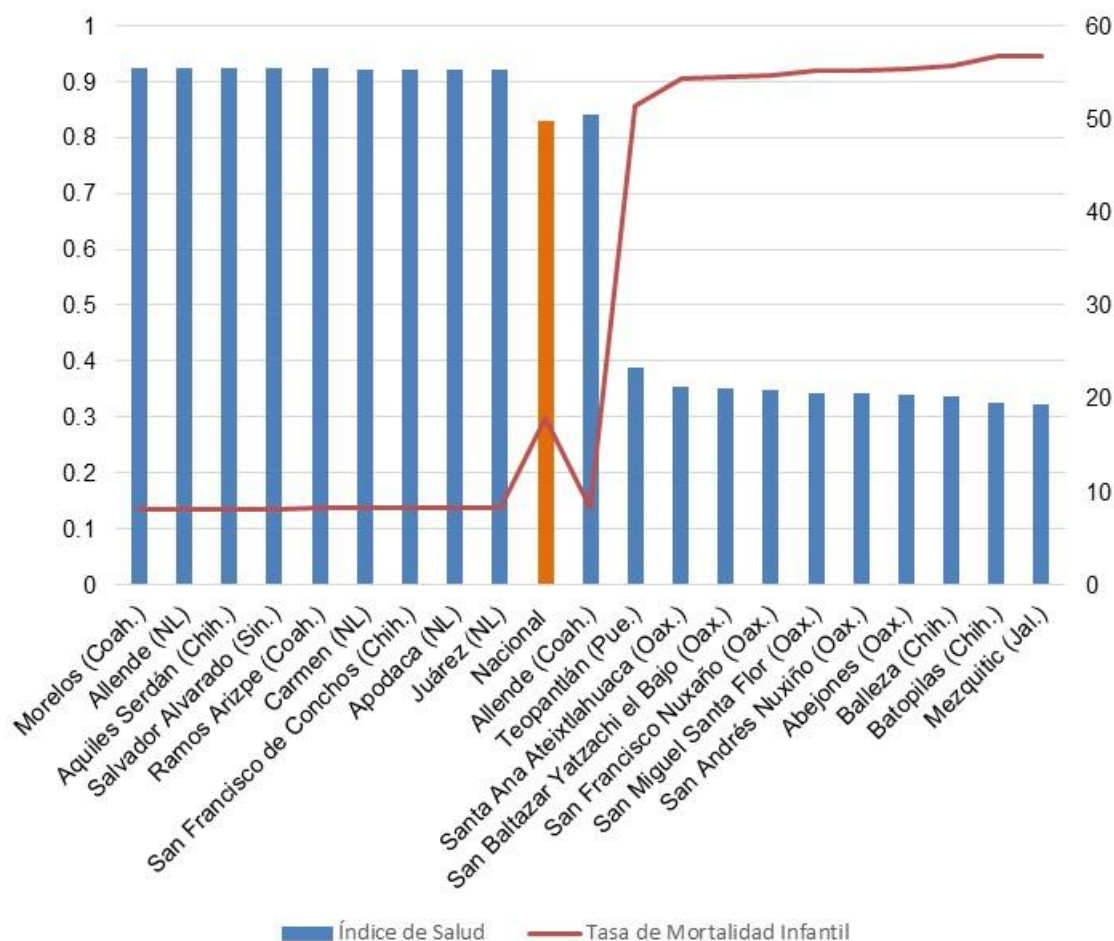
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del IDH Municipal 2010, nueva metodología.

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.

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 derechohabencia 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 derechohabencia 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.¹⁸ 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 Figura 7.

Figura 7. Municipios con mayor y menor Índice de Salud y Tasa de Mortalidad Infantil (2010).



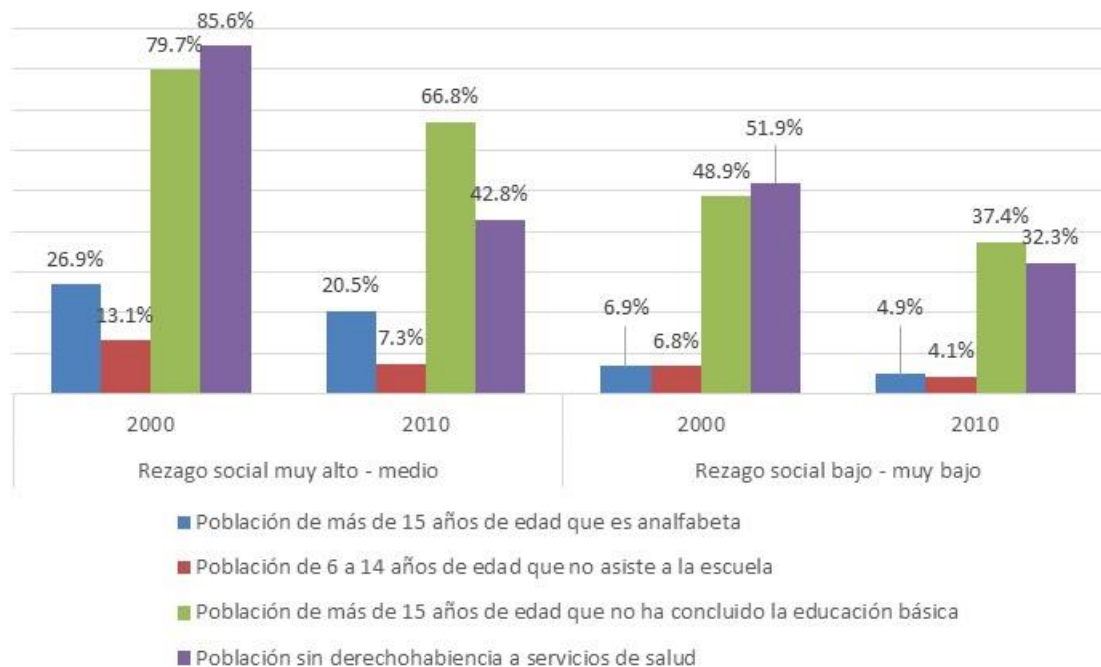
Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. PNUD, 2010.

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

¹⁸ 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.

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 Figura 8.

Figura 8. 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.

Bajo una metodología multidimensional para medir la pobreza en México, el CONEVAL mide la pobreza en los estados 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.

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 por ciento en 2014, sufre condiciones de pobreza, lo que representa a 53.3 y 55.4 millones de personas, respectivamente (CONEVAL, 2015).¹⁹

¹⁹ Medición de la Pobreza. Pobreza a nivel de municipio 2010 y 2015. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.

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 sus habitantes. 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.

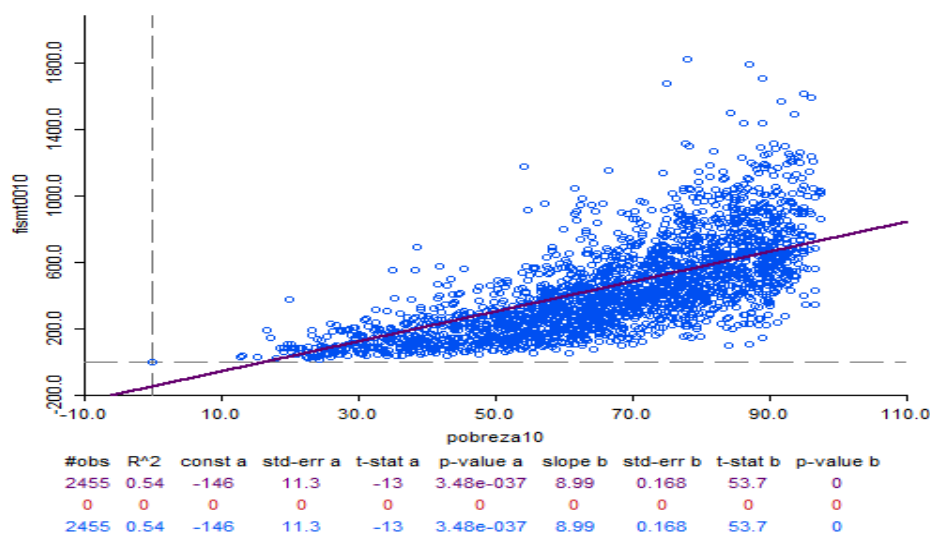
IV. Análisis de los efectos en los niveles de pobreza

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 espacial, para verificar la hipótesis 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.

En este modelo la variable dependiente es el cambio en el índice de pobreza municipal entre los años 2000 y 2010 y las variables independientes las forman las aportaciones y participaciones que recibieron en dicho periodo los municipios, calculadas de manera per cápita al 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 Figura 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.

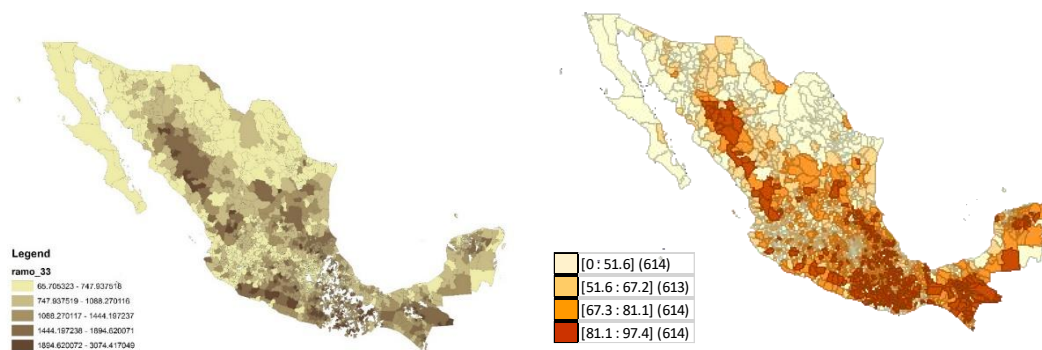
Figura 9. Relación entre las transferencias de recursos por persona del FISM y el índice de pobreza municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

En el Mapa 1 se presenta la manera en la que se ven las aportaciones municipales del Ramo 33 en México a escala municipal, así como la incidencia de la pobreza a esa misma escala. Se nota en la comparación que hay una coincidencia de las regiones.

Mapa 1. Aportaciones del Ramo 33 a municipios en 2000-2010 por habitante y niveles de pobreza municipal en 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONEVAL.

Se observa 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. No obstante, a pesar de esa mayor asignación de aportaciones, no se han eliminado las brechas de pobreza que se identifican entre las regiones y los municipios.

Se propuso entonces un modelo de regresión con rezago espacial, en dónde como variable explicativa se utiliza, además de las diferentes egresos y gastos municipales, un promedio ponderado por vecindad de la pobreza de los municipios aledaños. Las variables independientes consideradas fueron:

- Participaciones federales totales hacia los municipios, acumuladas del 2000 al 2010
- Transferencias del Ramo 33 a los municipios de los fondos de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), acumuladas del 2000 al 2010.
- La disponibilidad inicial de recursos de los municipios en el año 2000.
- Servicios personales acumulados del año 2000 al 2010, que corresponden a los pagos a servidores públicos.
- Materiales y suministros del año 2000 al 2010, la cual cuantifica los gastos que realizan los municipios para insumos y suministros.
- Transferencias totales acumuladas del año 2000 al 2010, que corresponden a las asignaciones a diferentes propósitos (salud, educación, etc.) de manera directa o indirecta como resultado de las políticas económicas y sociales.

En este ejercicio los resultados de la regresión mostraron un cambio significativo: los niveles de pobreza de los municipios se ven negativamente afectados por el volumen total de recursos destinados a las aportaciones federales hacia los municipios en el periodo 2000-2010, aunque sólo de los fondos aquí estudiados, no del resto de las fuentes de financiamiento. El Cuadro 5 presenta los resultados de este análisis.

Cuadro 5. Resultados del modelo de rezagos espaciales.

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		
Variable	Coeficientes	Desviación Estándar	Valor z	Probabilidad
Rezago espacial	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

Fuente: Elaboración propia.

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. Sin el componente espacial en la regresión, el coeficiente de determinación era apenas superior al 21%.

Asimismo, el hecho de que el coeficiente de proximidad espacial (vecindad de los municipios) 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. Esto sugiere que el tratamiento de los problemas de pobreza no puede ser un asunto puntual, sino que debe tener una mirada regional, no sectorial sino territorial.

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.

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 de la sección 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.

CONCLUSIONES

Si bien el crecimiento económico es un elemento fundamental para explicar el concepto de desarrollo económico, no es suficiente, ya que el desarrollo contempla cambios en las dimensiones social, institucional y político. 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.

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.

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 [hoy Ciudad de México] (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 cuanto al desarrollo socioeconómico 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

de rezago espacial, lo que significa que el desarrollo municipal está influenciado por el comportamiento de los municipios vecinos.

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 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.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Descentralización del Gasto Público y Federalismo Fiscal en México*. Revista de Administración Pública Vol. XLVII, No. 1, INAP, México, enero-abril de 2012.
- Gil-García, J. Ramón y Martínez Tiburcio, María Gabriela (2011). *Índice de Gobierno Electrónico Municipal*. CIDE.
- Haugtonh, G (1999). Environmental Justice and the Sustainable City. In Satterthwaite, D. (Ed) Sustainable cities. London: Earthscan.
- 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.
- Peña Ahumada, José A. y Ana Laura Bojórquez Carrillo (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal - SEGOB, México.
- 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.
- 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.

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

Storper, Michael (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press. N.Y. USA.

Vázquez Barquero, Antonio (2000). *La política de desarrollo económico local*.