



---

**El rol estratégico de los gobiernos municipales en México en la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Doctor en Ciencias Sociales**

**Presenta**

**Juan Carlos Martínez Andrade**

**Directora de tesis**

**Dra. Enriqueta Serrano Caballero**

**San Luis Potosí, S.L.P.**

**Mayo, 2018**

## CONTENIDO

LISTA DE TABLAS.....	3
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	4
ACRÓNIMOS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
Problemática general.....	7
Objetivos de la investigación.....	23
Planteamiento metodológico: investigación empírica.....	28
Estado del arte.....	30
CAPÍTULO I.....	37
Desigualdad en las condiciones de vida en las localidades de los municipios en México entre los años 2000 y 2017.....	37
I. 1. Consideraciones iniciales.....	37
I. 2. Los municipios mexicanos y sus gobiernos.....	37
I. 3. Diferencias notables entre municipios.....	52
I. 4. La desigualdad de condiciones al interior de los municipios.....	60
I. 5. Consideraciones finales.....	66
CAPÍTULO II.....	68
El desarrollo es un proceso antes que un fin.....	68
II. 1. Consideraciones iniciales.....	68
II. 2. Enfoque economicista del crecimiento y el desarrollo.....	69
II. 3. Enfoque de capacidades y teoría del desarrollo humano.....	84
II. 4. Enfoques de desarrollo local y sostenible.....	89
II. 5. El papel de los gobiernos locales en el desarrollo.....	95
II. 6. Aproximaciones cuantitativas al desarrollo.....	100
II. 6. Consideraciones finales.....	104
CAPÍTULO III.....	107
Marco normativo para describir y analizar los criterios de equidad y eficiencia en la inversión pública municipal en los gobiernos municipales en México (2000-2017).....	107
III. 1. Consideraciones iniciales.....	107
III. 2. Los gobiernos locales y el federalismo fiscal.....	108
III. 3. La descentralización en México.....	121
III. 4. Orientación de los recursos hacia el desarrollo.....	128

III. 5. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	134
III. 6. Consideraciones finales.....	137
CAPÍTULO IV.....	139
Metodología de investigación: Operacionalización del desarrollo local, la equidad distributiva y la tipología de municipios .....	139
IV. 1. Consideraciones iniciales.....	139
IV. 2. Fuentes de información.....	139
IV. 3. Limitaciones de la investigación.....	146
IV. 4. Parámetros de la sistematización de los datos.....	151
IV. 5. Consideraciones finales.....	157
CAPÍTULO V .....	159
Resultados notables: Comportamiento diferenciado por tipo de municipio .....	159
V. 1. Consideraciones iniciales .....	159
V. 2. Resultados del análisis del Índice de Rezago Social .....	160
V. 3. Resultados del análisis de los registros de proyecto del SFU.....	177
V. 4. Comparación por tipo de municipio entre regiones .....	181
V. 5. Consideraciones finales.....	193
CONCLUSIÓN .....	196
Recomendaciones.....	203
ENTREVISTAS.....	204
BASES DE DATOS.....	206
REFERENCIAS.....	213
ANEXO 1. Principales reformas al artículo 115 de la CPEUM.....	229
ANEXO 2. Lista de documentos para comprobar el ejercicio de los recursos con FISM .....	233

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	13
Tabla 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	14
Tabla 3. Cantidad de municipios por entidad federativa en 2017 .....	17
Tabla 4. PIB por entidad federativa para 2015 a precios constantes de 2008 .....	102
Tabla 5. Regiones de México .....	154
Tabla 6. Estadísticos descriptivos del IRS .....	161
Tabla 7. Estadísticos descriptivos de IRS para MET .....	163
Tabla 8. Estadísticos descriptivos de IRS para UGM .....	164
Tabla 9. Estadísticos descriptivos de IRS para UPE .....	166
Tabla 10. Estadísticos descriptivos de IRS para MIX .....	167
Tabla 11. Estadísticos descriptivos de IRS para RUR .....	169
Tabla 12. Proyectos por tipo de municipio y por entidad federativa en el año 2016 .....	178
Tabla 13. Proyectos por tipo de municipio a nivel nacional .....	180
Tabla 14. Proporción de proyectos en el año 2016 a nivel nacional .....	181
Tabla 15. Proyectos en la región Noroeste en el año 2016 .....	182
Tabla 16. Proyectos en la región Noreste en el año 2016 .....	183
Tabla 17. Proyectos en la región Este en el año 2016 .....	184
Tabla 18. Proyectos en la región Oeste en el año 2016 .....	185
Tabla 19. Proyectos en la región Centronorte en el año 2016 .....	186
Tabla 20. Proyectos en la región Centrosur en el año 2016 .....	187
Tabla 21. Proyectos en la región Suroeste en el año 2016 .....	188
Tabla 22. Proyectos en la región Sureste en el año 2016 .....	189

## LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de México con división territorial y principales ciudades.....	18
Ilustración 2. 55 zonas metropolitanas de México en el año 2010.....	40
Ilustración 3. 384 ciudades registradas por el Sistema Urbano Nacional en el año 2010 .....	42
Ilustración 4. Municipios mexicanos en 2012.....	43
Ilustración 5. Evolución de los ingresos municipales .....	47
Ilustración 6. Aportaciones federales a estados y municipios .....	48
Ilustración 7. PIB de México a precios corrientes en dólares de 2015.....	101
Ilustración 8. Índice de Gini para México.....	103
Ilustración 9. IDH por entidad federativa para el año 2000 .....	104
Ilustración 10. Histograma de IRS para MET en el año 2015.....	163
Ilustración 11. Histograma de IRS para UGM en el año 2015.....	165
Ilustración 12. Histograma de IRS para UPE en el año 2015 .....	166
Ilustración 13. Histograma de IRS para MIX en el año 2015 .....	168
Ilustración 14. Histograma de IRS para RUR en el año 2015.....	170
Ilustración 15. IRS para Batopilas Chihuahua .....	171
Ilustración 16. Histograma de IRS para Batopilas en el año 2000.....	172
Ilustración 17. Histograma de IRS para Batopilas en el año 2015.....	173
Ilustración 18. Distribución de IRS por tipo de municipio en los años 2000 y 2015.....	175
Ilustración 19. Proyectos en el año 2016 a nivel nacional .....	180
Ilustración 20. Proyectos en la región Noroeste en el año 2016 .....	182
Ilustración 21. Proyectos en la región Noreste en el año 2016 .....	183
Ilustración 22. Proyectos en la región Este en el año 2016.....	184
Ilustración 23. Proyectos en la región Oeste en el año 2016.....	185
Ilustración 24. Proyectos en la región Centronorte en el año 2016.....	186
Ilustración 25. Proyectos en la región Centrosur en el año 2016.....	188
Ilustración 26. Proyectos en la región Suroeste en el año 2016 .....	189
Ilustración 27. Proyectos en la Región Sureste en el año 2016.....	190
Ilustración 28. Proporción de proyectos por ámbito entre municipios RUR y MET en 2016 .....	192
Ilustración 29. Proporción de proyectos por ámbito entre municipios MIX y UGM en 2016.....	193

## ACRÓNIMOS

ASF: Auditoría Superior de la Federación  
ASOFIS: Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C.  
CDMX: Ciudad de México  
CGLU: Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
CIECAS: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales  
CNG: Censo Nacional de Gobierno  
CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable  
CONABIO: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad  
CONAPO: Consejo Nacional de Población  
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
COPLADE: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado  
COPLADEMUN: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal  
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
DOF: Diario Oficial de la Federación  
EAPDF: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal  
El COLEF: El Colegio de la Frontera Norte, A.C.  
El COLSAN: El Colegio de San Luis, A.C.  
El COLMEX: El Colegio de México, A.C.  
ENGM: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales  
ENGSPJM: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal  
FCE: Fondo de Cultura Económica  
IDH: Índice de Desarrollo Humano  
IDL: Índice de Desarrollo Local  
ICCIM: Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales  
IDMB: Índice de Desarrollo Municipal Básico  
IGLOM: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.  
IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.  
INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal  
INDETEC: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
IPN: Instituto Politécnico Nacional  
IRS: Índice de Rezago Social  
ISR: Impuesto Sobre la Renta  
IVA: Impuesto al Valor Agregado  
LCF: Ley de Coordinación Fiscal  
LFCG: Ley Federal de Contabilidad Gubernamental  
LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
LFRCF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación  
MET: Municipio de tipo Metropolitano  
MIX: Municipio de tipo Mixto  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OSF: Órgano Superior de Fiscalización  
PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación  
PND: Plan Nacional de Desarrollo  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
RUR: Municipio de tipo Rural  
SEDGF: Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado  
SFU: Sistema de Formato Único  
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal  
SIMBAD: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos  
SNCF: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal  
SNP: Sistema Nacional de Planeación  
SNF: Sistema Nacional de Fiscalización  
SNIM: Sistema Nacional de Información Municipal  
SUN: Sistema Urbano Nacional  
TMI: Tasa de mortalidad infantil  
UGM: Municipio de tipos Urbano Grande y Mediano  
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México  
UPE: Municipio de tipo Urbano Pequeño

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la investigación para obtener el título de Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis. Se propone un estudio cercano a la administración pública a la que se considera una ciencia social orientada hacia el análisis del comportamiento de las organizaciones y dependencias gubernamentales. En esta investigación se toma por sujeto de estudio a los gobiernos municipales en México y su participación en la promoción del desarrollo local en un aspecto equitativo ante las condiciones de sus distintas localidades o territorios.

### **Problemática general**

La teoría atribuye tres funciones básicas al Estado (Musgrave, 1967):

- a) asignación de recursos, para llevar a cabo la provisión de bienes que el mercado no cubre,
- b) distribución del ingreso, con el fin de buscar una mejor repartición de la riqueza y
- c) estabilización de la economía, garantizando estabilidad de precios y empleo pleno.

Tradicionalmente se ha considerado que las funciones de distribución y estabilización son responsabilidad del gobierno nacional, mientras que los gobiernos subnacionales, estados y municipios en el caso mexicano, pueden colaborar en la función de asignación (Oates, 1993; Oates, 1999; Musgrave & Musgrave 1984; Musgrave, 1967; Rosen, 2002). En contraste, existe una corriente de teóricos del *desarrollo* que considera que los gobiernos subnacionales también pueden tener un importante papel en la inversión orientada hacia mejorar las condiciones de vida, y en el caso de los gobiernos locales uno de los principales



medios para ello es la provisión de servicios básicos para grupos vulnerables (Hermansen, 1974; Hirschman, 1986; Krugman, 1992; Myrdal, 1974; Sen, 1999). Esta segunda visión es corroborada por la literatura en materia de *desarrollo*, que asigna un rol a los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local, y el principal mecanismo para promoverlo es precisamente la provisión de servicios públicos. En septiembre de 2015, la ONU se propuso, como revisión de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (en adelante ODM) del 2000, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) que incluyen: erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad, garantizar el acceso al agua, garantizar el acceso a una energía asequible, garantizar una educación inclusiva, lograr que los asentamientos humanos sean seguros, entre otros puntos (PNUD, 2015).

En principio, la diferencia de los ODM de otros proyectos de desarrollo es que tenían una fundamentación teórica con el enfoque de capacidades y la teoría del desarrollo humano que concebía al desarrollo como un medio para alcanzar la *libertad* y la *justicia social*. Desde este enfoque, el *desarrollo* es entendido como un proceso de expansión de las capacidades de los individuos que les permite tomar decisiones para satisfacer sus propias necesidades a partir del conocimiento necesario para valorar su situación, acceder a recursos financieros y fuentes de empleo. El enfoque de las capacidades argumenta en favor de la inversión pública orientada con un criterio de equidad que favorece a los grupos más vulnerables o que presentan mayores rezagos sociales, educativos o de salud. En este sentido, la inversión pública vista desde el enfoque de las capacidades deberá estar orientada hacia la oferta de servicios públicos de educación, de salud, acceso al agua potable, drenaje, condiciones de vivienda, control de contingencias dando atención prioritaria a las hambrunas y la miseria.

Dos consideraciones son discutidas en fortalecimiento del *enfoque basado en capacidades*: el criterio de *sostenibilidad* que aboga en favor del manejo responsable de los

recursos para satisfacer necesidades actuales sin comprometer la disponibilidad de los recursos en el futuro y el *enfoque territorial* en el que se privilegia la participación de agentes locales bajo la consideración de que conocen mejor las necesidades de sus territorios y comunidades, están más cercanos a las demandas de sus poblaciones, y están mejor preparados para promover un desarrollo humano con *enfoque territorial*. De esta forma, los ODS fortalecen la perspectiva orientada hacia el *desarrollo* con los pilares de la *sostenibilidad* y la *perspectiva del desarrollo local*.

En el caso mexicano, los gobiernos municipales son responsables de la provisión de los servicios públicos que apunta el *enfoque de capacidades* como el contexto relevante para garantizar una vida larga para los individuos. De acuerdo con el artículo 115 Constitucional, los municipios tendrán a su cargo las funciones y *servicios públicos*<sup>1</sup> siguientes:

- a) *agua potable y alcantarillado,*
- b) *alumbrado público,*
- c) *limpia,*
- d) *mercados y centrales de abasto,*
- e) *panteones,*
- f) *rastro,*
- g) *calles, parques y jardines,*
- h) *seguridad pública y tránsito, e*

---

<sup>1</sup> El servicio público es un “[S]ervicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial” (Garrido, 1994, 21).

*i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (CPEUM, art. 115).*

Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos municipales carecen de los recursos suficientes para proveer y ampliar la provisión de esos servicios, además de que no hay garantía de que la inversión pública que realizan los municipios esté orientada hacia la distribución de recursos para las localidades que presentan los mayores rezagos dentro de cada municipio. El diseño del *proceso de descentralización fiscal* en nuestro país ha ocasionado que los gobiernos locales dependan de las transferencias federales para financiar la infraestructura necesaria para la provisión de esos servicios. Actualmente, la principal fuente de financiamiento es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación que ofrece financiamiento “etiquetado” para cubrir la inversión pública de los servicios públicos como agua potable, drenaje, luz en las viviendas, condiciones de vivienda como techo y piso firmes con materiales durables, contar con un baño propio dentro de la vivienda, estufas de gas, por mencionar algunos.

El **problema por el que surge esta investigación** es el diferente comportamiento que han tenido los municipios con relación a sus condiciones de desarrollo y rezago a lo largo de los últimos 15 años. Este comportamiento queda registrado en la variación del Índice de Rezago Social propuesto por CONEVAL desde el año 2000 que se estima cada 5 años y en el que se pueden observar tendencias que nos permiten aproximarnos al estudio del fenómeno de la *equidad distributiva del desarrollo local* entre los distintos tipos de municipios. Estas diferencias de condiciones entre cabeceras y localidades son evidentes, la visita a casi cualquier municipio permite observar que hay una mayor inversión en las cabeceras

municipales o algunas localidades, que en el resto del territorio de los municipios. Esto es relevante ya que la información que arroje luz sobre este importante tema contribuiría a demostrar el rol que puede tener el gobierno local en el desarrollo a través de sus decisiones de gasto de inversión, aportando evidencia empírica que permita mejorar el uso de los limitados recursos que existen para este propósito, en un sentido estratégico, es decir tomando en cuenta los fines de las acciones.

Por esa razón nos proponemos en esta investigación observar y describir el comportamiento diferenciado por tipo de municipio sobre la variación del Índice de Rezago Social como entre sus valores más alto y más bajo con la intención de acercarnos al fenómeno de la *equidad distributiva del desarrollo local*. De la misma forma, intentaremos observar el destino de los proyectos de gasto de inversión que hacen los gobiernos municipales con los recursos descentralizados del Ramo 33 que vienen etiquetados para abatir los *rezagos* y promover el *desarrollo* en sus comunidades.

Las aproximaciones al estudio de la *equidad distributiva del desarrollo local* en sus condiciones socioeconómicas tienen como unidad de análisis al municipio y establecen indicadores con datos promedio municipal. Un buen ejemplo es el Índice de Desarrollo Humano (en adelante IDH) que estima el Programa de las Naciones Unidas (en adelante PNUD) a nivel municipal. Este indicador permite ver la diferencia de desarrollo humano entre los municipios de una misma entidad federativa si los organizamos desde el municipio que tiene mayor IDH al de menor IDH en un mismo año.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “[e]l Índice de Desarrollo Humano (IDH) intenta ser una aproximación a la medición de los niveles de Desarrollo Humano de las personas en los distintos países, según se afirma en el informe sobre Chile del año 1996. Por razones metodológicas, este Índice no incluye todos los ámbitos que el concepto de Desarrollo Humano considera. Es así como reúne sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad, y nivel de conocimiento (Boisier, 2003, 6)

El IDH es un indicador de *desarrollo humano* que integra en una de sus variables al ingreso *per cápita* como indicador de bienestar económico al que adiciona una dimensión sobre la educación y otra dimensión sobre la salud. El IDH considera entonces el ingreso, la educación y la salud como una estimación cuantitativa desde la teoría del desarrollo humano de Amartya Sen (1999) que basa su premisa sobre el desarrollo como el proceso de expansión de las capacidades de las personas y la ampliación de sus libertades por medio de sus funcionamientos para tener una vida larga con acceso a conocimiento. De esta forma, el IDH es un indicador de *desarrollo humano* que puede servir como punto de partida para la propuesta de un estudio empírico entre las finanzas públicas municipales y sus efectos en el desarrollo local, entendiendo que el *desarrollo local* es la perspectiva de *desarrollo humano* cuyo principal objetivo es comprender la participación de los actores organizados de un territorio en la promoción de sus propias condiciones de *desarrollo*.

En septiembre de 2015, los países miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM) del año 2000. Los Objetivos Mundiales de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) son 17 y están orientados a las causas fundamentales de la pobreza “y la necesidad universal del desarrollo” (PNUD, 2017). Los ODS significan un compromiso entre naciones, organismos internacionales, gobiernos subnacionales, asociaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil y agencias promotoras del desarrollo para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver tabla 1) del año 2000 añadiendo acciones en torno al cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, la paz y la justicia. Los ODS incorporan la perspectiva de un enfoque desde el territorio y los actores locales (ver tabla 1).

Tabla 1. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2	Lograr la enseñanza primaria universal
3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4	Reducir la mortalidad infantil
5	Mejorar la salud materna
6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Fuente: *Elaboración propia con datos de PNUD*

Los ODM tuvieron la intención de hacer global la campaña en contra de las grandes problemáticas que sufrían países desarrollados y países en vías de desarrollo como la mortalidad infantil y el SIDA. Desde el año 2000, los ODM se volvieron base para la propuesta de políticas públicas en los países miembros de la ONU y reafirmados por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y agentes privados. En este contexto de globalización de una lucha común por el desarrollo con una apuesta en el *enfoque de capacidades* de Amartya Sen (1999) se llevó a cabo también la *descentralización fiscal* más importante de recursos transferidos a los gobiernos municipales en México en 1998.

A quince años de la publicación de los ODM, en 2015 se propusieron los ODS como una revisión de los ODM en los que se añadían acciones para mejorar las condiciones de vida de los habitantes como la garantía a la disponibilidad del agua potable, energía asequible e infraestructura resiliente. En estos 15 años de puesta en marcha de los ODM hasta los ODS podemos afirmar que son exactamente las actividades encomendadas a los gobiernos municipales aquellas que se han reconocido en los ODS de 2015 (ver tabla 2).

*Tabla 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible*

1	Poner fin a la Pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2	Poner fin al Hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4	Garantizar una educación inclusiva, educativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas
6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible de agua y saneamiento para todos
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8	Promover un crecimiento económico sostenido inclusivo y sostenible el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9	Construir infraestructuras resilientes, promover una industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducir la desigualdad en y entre todos los países
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14	Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial global para el desarrollo sostenible

*Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD*

En este sentido, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) con sede en Barcelona, considera que los gobiernos locales se encuentran en la posición ideal de identificar a las personas más desfavorecidas, así como para identificar los recursos y servicios necesarios para ayudarles a escapar de la pobreza (CGLU, 2015). Para la CGLU,

los gobiernos locales tienen una participación especial en cada uno de los ODS en especial los puntos 11 y 16.

En esta investigación partimos de la importancia del papel que juegan los gobiernos municipales (un tipo de gobiernos locales en México)<sup>3</sup> en el punto 11.1: Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; así como el punto 11.3: Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

Acorde con la propuesta aquí planteada, la CGLU propone que “[L]os gobiernos de las ciudades deben desarrollar planes de urbanismo estratégicos para prevenir su crecimiento, así como trabajar con los habitantes de estos barrios desfavorecidos para mejorar sus condiciones y proporcionarles servicios básicos” (CGLU, 2015, 13). Es exactamente en este sentido que la tesis aquí desarrollada se propone a pensar el rol de los gobiernos locales o municipales en torno a la promoción del *desarrollo* a través de la prestación de servicios públicos y el acondicionamiento de las viviendas utilizando los recursos descentralizados para ello y que responden a un diseño institucional dentro del marco del Sistema de Planeación y del Sistema de Coordinación Fiscal.

A partir de la situación presentada surgen varias interrogantes sobre el papel rector del Estado en la promoción del *desarrollo*, pero con la intención de ser más específicos, si existe una importancia inefable de los servicios públicos orientados hacia el *desarrollo*, sería muy importante conocer la relevancia de las acciones y las inversiones públicas que hacen los gobiernos municipales al ser estos el orden de gobierno encargados de su dotación y que

---

<sup>3</sup> En México se consideran que los gobiernos estatales también son gobiernos locales a los que se distingue con el apelativo “subnacionales” para diferenciarlos de los gobiernos municipales.



se encuentra más cerca de la población, que conoce las necesidades de la población y que puede promover un desarrollo humano con enfoque local.

La **pregunta rectora** de esta investigación es la siguiente: *¿cuál es el rol de los gobiernos municipales en México en la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33?* Al ser el orden de gobierno más cercano a la población y con conocimiento empírico sobre las necesidades de la población, si nos ajustamos a la *teoría del desarrollo humano con enfoque local* también habría que considerar algunas características que aporta la *teoría del federalismo fiscal* en torno a la descentralización del gasto que, además del criterio de equidad que apunta Sen, podría incorporar un criterio de eficiencia en la función de la administración pública local.

El actor central del análisis son los gobiernos municipales mexicanos, de los cuales, actualmente existen 2446, sin contar las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México también conocidas como “delegaciones” (INAFED, 2017) (ver tabla 3). La diversidad de gobiernos municipales es vasta. Existen 32 entidades federativas contando con la Ciudad de México, antes llamada Distrito Federal, con diferencias muy marcadas entre ellos y en su interior. El estado de Baja California se divide en 5 municipios mientras que el estado de Oaxaca tiene 570 (ver tabla 3).

*Tabla 3. Cantidad de municipios por entidad federativa en 2017*

<b>Entidad federativa</b>	<b>Cantidad de Municipios</b>
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California Sur	5
Campeche	11
Chiapas	122
Chihuahua	67
Coahuila	38
Colima	10
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	81
Hidalgo	84
Jalisco	125
Estado de México	125
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	11
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	72
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz	212
Yucatán	106
Zacatecas	58

*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2017*

Al interior de los estados las diferencias también son notables; por ejemplo, algunos municipios se encuentran densamente poblados y sus localidades están tan cerca unas de otras que son colonias dentro una gran ciudad conformada por varios municipios. Otros municipios tienen una extensión territorial tan grande y una densidad de población tan

pequeña que se recorren kilómetros para llegar de una localidad a otra y de una casa a otra (ver ilustración 1).

*Ilustración 1. Mapa de México con división territorial y principales ciudades*



*Fuente: <http://www.gifex.com/fullsize/2009-10-23-10752/Mxico-por-Estados.html>*

Debemos también distinguir los vocablos: municipio, ciudad y zona metropolitana, para lo cual no se podrían considerar uno más grande que otro, sino que uno puede pertenecer a otra y viceversa sin que se puedan establecer comparaciones cual subconjuntos. Un municipio puede pertenecer a una zona metropolitana. Un municipio puede ser parte de una ciudad y otro municipio puede tener varias ciudades en su interior. Una zona metropolitana puede incluir varios municipios y otra zona metropolitana puede ser una ciudad. Una ciudad puede estar conformada por varias localidades dentro de un municipio y otra ciudad puede incluir más de una zona metropolitana.

Para ilustrar las afirmaciones que parecieran contradictorias debemos observar los ejemplos del país. La zona metropolitana de Puebla está conformada por 38 municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala. La zona metropolitana de La Laguna o Torreón incluye cuatro ciudades que son Torreón y Matamoros, del estado de Coahuila, Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango. El municipio de Los Cabos está conformado por dos ciudades que son San José del Cabo y Cabo San Lucas. El municipio de Ensenada está conformado por tres ciudades: Ensenada, Lázaro Cárdenas y Rodolfo Sánchez Taboada. La ciudad de León Guanajuato es la cabecera del municipio con el mismo nombre, siendo la localidad más densamente poblada en el país. Por último, la Corona Regional del Centro de México está conformada por 173 municipios y las 16 delegaciones de la Ciudad de México que son parte de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Cuautla, Toluca, Pachuca, Tula de Allende y Tulancingo de los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos e Hidalgo (SUN, 2012).

Pese a la gran heterogeneidad de los municipios mexicanos, el **marco normativo**<sup>4</sup> que impone el derecho administrativo mexicano es el mismo para todos en cuanto a la distribución-recepción de fondos de presupuesto federal, opciones para la generación de recursos propios y emisión de deuda, salvo los fondos específicos para municipios turísticos, metropolitanos, pueblos mágicos y aquellos que sufrieron contingencias o desastres naturales. Todos los municipios reciben recursos del gasto federalizado que se transfiere desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales y posteriormente hacia los municipios y los cuales algunos toman en cuenta características como el tamaño de la

---

<sup>4</sup> El marco jurídico normativo o marco normativo es el conjunto de disposiciones legales que dan fundamento a las acciones de una dependencia o gobierno dentro de un Estado. En esta investigación utilizaremos ambas expresiones como sinónimos.

población o el grado de rezago social del municipio. Dentro de los recursos existen tres diferencias con los fondos que unos y otros reciben. Por una parte, están los fondos dirigidos hacia municipios metropolitanos y por otra parte los fondos dirigidos hacia los municipios prioritarios que presentan mayor rezago social y cuya población es principalmente indígena. Los municipios que no son metropolitanos y que no están en la lista de prioritarios reciben los fondos básicos de los Ramos 25, 28 y 33 de acuerdo con su tamaño de su población y el nivel de rezago de sus localidades.

Con fines **metodológicos**, en esta investigación se hablará de gobiernos municipales mexicanos bajo la óptica de un actor ideal despojado de las diferencias entre los casos específicos de elección de gobernantes o fondos de financiamiento federalizado, pero se hará una distinción tipológica para identificar grupos específicos cuyas características pueden o no afectar en su comportamiento. El gobierno municipal aquí es entendido como la autoridad política del municipio que dentro del Sistema Político Mexicano posee personalidad jurídica y está en estrecha relación con los diferentes poderes y los demás órdenes de gobierno dentro de un marco normativo formal. Por lo tanto, los gobiernos municipales se verán como actores aislados sin atender si son ciudad o zona metropolitana y, en lugar de ello, apoyarnos de una tipología que toma directamente a los municipios como unidad de análisis.

Para establecer una tipología de municipios se hace una revisión de la propuesta de Enrique Cabrero y David Arellano (2011), investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), quienes en 2009 establecieron una distinción tipológica entre municipios metropolitanos, urbanos grandes, urbanos medianos, urbanos pequeños, mixtos y rurales<sup>5</sup>. De esta forma se busca presentar los conjuntos de municipios con las

---

<sup>5</sup> Existen otras tipologías de municipios como la de Fernando Pérez Rasgado quien propone:

características de acuerdo con el desarrollo urbano con el que cuentan sus localidades, principalmente con los atributos de cantidad de población y densidad poblacional.

El período de análisis que se pretende estudiar es entre los años 2000 y 2015 por las siguientes razones:

a) Es a partir de 1998 que se crean los Fondos del Ramo 33 con la adición del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que están etiquetados con la intención de descentralizar el gasto con un criterio de equidad

b) Entre 2000 y 2015 se cuentan con las estimaciones a nivel municipal sobre servicios públicos como la dotación de agua pública, drenaje, disponibilidad de luz eléctrica, condiciones de vivienda, nivel de escolaridad y de salud por lustro con el Índice de Rezago Social de CONEVAL. Es decir, se utilizarán las bases de datos disponibles.

c) En el año 2000 se firmaron los Objetivos del Milenio que comienza una etapa global en la que las acciones de los gobiernos centrales se promovieron en torno al desarrollo humano y social con criterios de equidad y se avanzó en el apoyo a los proyectos de desarrollo local con un enfoque “bottom-up” o “desde abajo”.

---

*1. Municipio Metropolitano. Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes.*

*2. Municipio Urbano. Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes, con una población general entre los 30,000 y 150,000 habitantes.*

*3. Municipio en Proceso de Transición de lo Rural a lo Urbano. Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.*

*4. Municipio Rural. Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes.*

*5. Municipio Marginado. Población en localidades menores a 5,000 habitantes, alto grado de analfabetismo, pobreza extrema y carencia de alimentación, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria y población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos. (Pérez, 2014, 221).*

*Se prefirió utilizar la tipología de Cabrero y Arellano toda vez que el autor de este documento está familiarizado con la metodología.*

d) En el año 2015 se firmó la Declaración del Milenio donde se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la Agenda Post-2015 con lo que se cierra el ciclo iniciado por los Objetivos del Milenio ya que a nivel mundial “la indignidad de la pobreza no se ha terminado para todos” (ONU, 2015).

e) Se utilizarán los datos de registro de los proyectos de gasto de inversión del Sistema de Formato Único disponible para 2016 por ser la base de datos más completa en comparación con los años anteriores en cantidad de municipios y entidades federativas. No obstante, se utilizarán los datos de destino “ámbito urbano y rural” ya que no todos los registros cuentan con la columna del monto en pesos disponible. Es decir, con los datos analizados no se podrá conocer la magnitud o impacto de los proyectos, pero se prioriza la cantidad de proyectos por ámbito destino en los distintos tipos de municipios.

Queda un período de tiempo en el que se combinan propuestas internacionales, financiamiento descentralizado nacional e información útil que puede servir para el marco analítico de esta investigación. Es por estas razones que enfocaremos la combinación de estos elementos en el período de tiempo señalado y haciendo referencia a los conjuntos de municipios tomando en consideración la tipología Cabrero-Arellano (2011).

El **argumento central** que guía la investigación, una vez tomadas en cuenta los elementos presentados, es la siguiente: *El papel de los gobiernos municipales en México importa en el proceso de promoción de la equidad distributiva del desarrollo local ya que el gasto de inversión de los recursos transferidos desde la Federación se orienta hacia la provisión de servicios públicos, aunque el impacto puede variar dependiendo del tipo de municipio del que se trate.* Es decir, que el impacto de los recursos no es el mismo en todos los municipios, pero un primer paso es hacer la distinción entre tipos de municipios.

- a) En este sentido se propone pensar que el tipo de municipio ya sea metropolitano, urbano, mixto o rural, tendrá un comportamiento distinto en la variación de la *equidad distributiva del desarrollo local*.
- b) El tipo de municipio tendrá, además, un comportamiento diferenciado en el ejercicio de los recursos transferidos y etiquetados para las abatir el rezago.

Ya que el marco normativo tiene como pilar el artículo 115 constitucional que establece las facultades, obligaciones y atribuciones de los gobiernos municipales homologando a todos, de comprobarse esta hipótesis, estaríamos argumentando en favor de una cirugía mayor al artículo 115 constitucional y de la distribución de recursos desde el gasto federalizado que apunte hacia la distinción de los municipios por sus características, necesidades, atributos y problemáticas. Desde nuestro punto de vista, el artículo 115 constitucional y las leyes referentes a municipios dentro del Sistema de Planeación y del Sistema de Coordinación Fiscal podrían diferenciar a los distintos tipos de municipios para asignar distintos y diferentes tipos de recursos acordes con las necesidades específicas que presentan.

### **Objetivos de la investigación**

Con la intención de abordar el tema de la inversión gubernamental municipal dirigida hacia el *desarrollo* a través del gasto en infraestructura se ha planteado una ruta para la discusión desde la teoría hasta el ejercicio empírico que permita hacer una propuesta de respuesta a la pregunta de investigación. El **objetivo general** de esta investigación es *observar las diferencias en el comportamiento de la equidad distributiva del desarrollo local de los gobiernos municipales en México y su promoción a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 orientado hacia el gasto de*



*inversión tomando en consideración los distintos tipos de municipio en el país.* Por lo anterior, se requiere de una serie de aproximaciones desde distintos puntos de vista y trabajando con diferentes propuestas teóricas. Para cumplir con el objetivo general de la investigación se han preparado una serie de **objetivos específicos** que permitan seguir la ruta de la investigación:

1. Problematizar el debate de la *equidad distributiva del desarrollo local* desde la importancia de la dotación de servicios públicos municipales en los distintos tipos de municipios.

2. Abordar la propuesta de la *equidad distributiva<sup>6</sup> del desarrollo local* desde el *federalismo fiscal* y en específico la relevancia de las decisiones de los gobiernos municipales en gasto de inversión haciendo uso de los recursos descentralizados.

3. Comprender el marco político-administrativo que potencia a la vez que limita las acciones de los gobiernos municipales dentro del Sistema Político Mexicano para impactar en la *equidad distributiva del desarrollo local*.

4. Establecer una relación a través de un ejercicio empírico entre el proceso de toma de decisiones de los gobiernos municipales y la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local.

La decisión de partir desde la *administración pública* como parte de las *ciencias sociales* no fue fortuita. En esta investigación compartimos la intuición de que la *administración pública* además de ser teorizable es susceptible de dotar de comprensión

---

<sup>6</sup> Para Amartya Sen, la *equidad* “concede prioridad total a la mínima ganancia del grupo más desaventajado incluso cuando ello entraña enormes pérdidas para grupos que no están en la peor situación pero que están mal, y sobre los cuales observadores imparciales pueden adoptar muy diferentes posiciones razonables” (Sen, 2011, 299). La *equidad distributiva* o *equidad de la distribución* es la distribución de la renta (ingreso) con una *perspectiva de equidad*, atendiendo a los más desfavorecidos.

suficiente para crear una epistemología (Denhardt, 1999; Wildavsky, 1999), como ha sucedido con la propuesta de la *teoría de la racionalidad limitada* (Simon, 1972), o la *teoría como fundamento de la acción* organizada (Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990), por ejemplo.

El **marco teórico** que da sustento a la investigación parte de dos pilares. Un primer pilar es la propuesta desde el *desarrollo local* que tuvo sus orígenes en el **enfoque de capacidades** y la **teoría de desarrollo humano** pero que se extiende hacia los elementos territoriales y de los espacios geográficos donde habitan las comunidades tomando como actor relevante las autoridades locales. El *enfoque de desarrollo local*<sup>7</sup> se ha enriquecido con la diferente aportación de teorías como la *teoría de desarrollo económico local*<sup>8</sup> a la que debe el nombre, la *teoría de desarrollo humano*<sup>9</sup>, la *teoría del desarrollo endógeno*<sup>10</sup>, la *teoría del desarrollo económico territorial*, la *teoría del desarrollo sostenible* y la *teoría del desarrollo*

---

<sup>7</sup> Para Precedo y Míguez, el *desarrollo local* “es un proceso de cambio estructural -y potencialmente de crecimiento- que posee una dimensión territorial definida (local, comarcal o regional)” (Precedo y Míguez, 2007, 82).

<sup>8</sup> La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) define el *desarrollo económico local* como “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Albuquerque, 2004, 28). Los principales exponentes de esta teoría son Antonio Vázquez Barquero (1988), Francisco Albuquerque (2004) y Werner Sengenberger (1993).

<sup>9</sup> Existe una tradición de la *psicología evolutiva* llamada *teoría del desarrollo humano* que no debe confundirse con el enfoque de Amartya Sen que utilizamos en esta investigación. Desde la psicología evolutiva se continua una visión darwiniana impulsada por autores como Piaget (2007) desde el concepto de “desarrollo cognitivo” y Vigotsky (2004) con su concepto de “interacción social”. En buena medida, la propuesta de Sen considera el *desarrollo humano* desde el aspecto del contexto en el que se desenvuelve el ser humano hasta desarrollar sus capacidades sin hacer referencias fenotípicas, explicaciones en términos raciales o conclusiones sobre la relación cognición-raza como se hacen en la *psicología evolutiva*. Para una revisión más profunda se puede revisar la obra *El desarrollo humano* de Juan Delval (2008)

<sup>10</sup> Algunos exponentes son Giacomo Becattini (2002), quien estudió el proceso de industrialización italiano desde una perspectiva marshalliana y Teresa Costa Campi (1996) quien estudió la política industrial desde la óptica de las administraciones autónomas en España.

*culturalmente sostenible*<sup>11</sup>, así como de un gran aparato crítico conceptual de cada una de las aportaciones. Interpretaremos el *desarrollo local* diferente a la *teoría del desarrollo económico local*. Desde el enfoque de capacidades, el *desarrollo humano* es el proceso de mejoramiento de las capacidades de los individuos a través de las oportunidades que ofrece su entorno: condiciones de vivienda, disposición de servicios públicos, oferta de servicios educativos y de salud. En ese sentido, sujetaremos la definición de *desarrollo local* al *proceso de mejoramiento del conjunto de esas oportunidades del entorno y que dependen directamente del gasto de inversión en infraestructura*<sup>12</sup>.

El segundo pilar teórico en el que descansa esta investigación es el enfoque compuesto por las *teorías de la descentralización* y el *federalismo fiscal o hacendario*<sup>13</sup> que hacen un vínculo casi natural con la *teoría del desarrollo local* al argumentar en favor de la participación de los agentes locales a través de las decisiones estratégicas de gasto de inversión con recursos descentralizados y orientados hacia el desarrollo social con un criterio de equidad distributiva. El *federalismo fiscal* se enfoca en variables económicas que no están

---

<sup>11</sup> Entre sus exponentes se encuentran Douglas North (1990) y David Landes (1998). Para Vázquez Barquero (2007), este enfoque es una visión cultural del desarrollo que pone en su centro al hombre aunque no valora suficientemente la relevancia de las capacidades y del potencial de desarrollo del territorio.

<sup>12</sup> El gasto de inversión en infraestructura es el importe de erogaciones tendiente a adquirir, ampliar y mantener los bienes de capital. Utilizaremos la definición en esta investigación únicamente para entes públicos que realizan gasto de inversión pública en infraestructura a lo que también se denomina “obra pública” como el producto de ese gasto. Los bienes de capital, en el sentido público se consideran patrimonio público.

<sup>13</sup> En México existen órdenes de gobierno con potestades diferenciadas por lo que el marco teórico del federalismo fiscal se utiliza al conjunto de actividades desarrolladas por las administraciones públicas en sus distintos órdenes. Al respecto dice Hernández: “la existencia de más de un nivel de gobierno, y el hecho de que cada uno de éstos posea el poder necesario para tomar decisiones de manera autónoma, provoca que las actividades desarrolladas por las administraciones públicas tengan una dinámica distinta a la que puede tener el funcionamiento de una hacienda pública unitaria” (Hernández, 2016, 76). Para una revisión más profunda se pueden consultar las obras de Oates (1972; 1999), Musgrave (1967) Musgrave y Musgrave (1995) y el manual de introducción Hacienda pública de Harvey Rosen (2002).

desligadas de su impacto en la dimensión social. Desde las finanzas públicas, este enfoque compuesto se ha fortalecido en sistemas políticos federales como el mexicano durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras décadas del presente siglo, con la motivación de proyectos locales de desarrollo, con la urgencia de aumentar cada vez más el gasto descentralizado y con la discusión global en torno a la tarea inconclusa de fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales.

El hilo conductor que nos lleva de un pilar teórico al otro, es el siguiente: el cambio de paradigma que hizo la propuesta del *enfoque de capacidades* a la teoría del *desarrollo* llevó a considerar las condiciones de vida y la prestación de servicios públicos como una apuesta por la *justicia* en favor de la *equidad distributiva*; al conjunto de oportunidades que tienen un territorio al que se ha orientado el gasto de inversión en infraestructura puede ser considerado *desarrollo local* ya que es el *desarrollo* geográficamente localizado como impacto de la *inversión inducida* del gasto social que hacen los agentes locales en sus territorios. El *federalismo fiscal* propugna en favor de la *descentralización* de recursos orientados hacia la prestación de los servicios públicos, infraestructura social y condiciones de vivienda a partir de la participación estratégica del gobierno local como un agente local.

El **marco histórico** del municipio no será abordado en esta investigación, pero no debe perderse de vista como proceso de larga duración en el sentido braudeliano<sup>14</sup> que el municipio (o los gobiernos municipales mexicanos) tiene una clara fecha de nacimiento justo en el momento de desembarco de Hernán Cortés en las playas de Veracruz. Visto como un

---

<sup>14</sup> El historiador francés Fernand Braudel propuso en su libro “La historia y las ciencias sociales” la noción de “la larga duración” para el estudio de fenómenos históricos que rebasan los testimonios anecdóticos y observan un fenómeno desde sus orígenes, cambios, ciclos y momentos de estabilidad haciendo uso de la geografía, la antropología y otras ciencias sociales para comprender los procesos históricos en los estudios históricos (Braudel, 1979).

proceso de larga duración, se distinguen 3 momentos en el desarrollo de los municipios mexicanos que podrían ser abordados en subsecuentes investigaciones:

- Primer momento: 1519-1812: desde el desembarco hasta las Constitución de Cádiz
- Segundo momento: 1812-1917: desde los movimientos de Independencia en América Latina hasta la Revolución Mexicana (para el caso mexicano)
- Tercer momento: 1917-2017: desde la Constitución de 1917 hasta la fecha.

En esta investigación nos enfocaremos en el tercer momento de los municipios mexicanos, y de sus gobiernos, bajo el cobijo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 que sigue vigente, las Constituciones de los 31 Estados Libres y Soberanos, las Leyes Generales, Federales, Locales y los Tratados Internacionales que directa e indirectamente marcan los alcances y límites de sus acciones. Aunque no debe perderse de vista que es un momento dentro del proceso de larga duración que tiene sus antecedentes cientos de años atrás, con momentos de transformación y en los que se ha mantenido una relación estrecha con los procesos de transformación social y política de los distintos países latinoamericanos. Este periodo es importante porque se encuentra al final del primer periodo de rápido crecimiento económico (Ros, 2011). El segundo periodo fue el posterior a 1940 y duró hasta 1980 (Ros, 2011).

### **Planteamiento metodológico: investigación empírica**

La investigación empírica tendrá dos momentos. El primer momento está orientado a identificar los principales cambios en el rezago social y la diferencia del rezago social entre los municipios diferenciando por tipos: rurales, mixtos, urbanos pequeños, urbanos

medianos, urbanos grandes y metropolitanos. Se utilizará el Índice de Rezago Social (IRS)<sup>15</sup> como variable empírica del *desarrollo local* ya que está compuesto por los indicadores porcentuales a nivel localidad de las viviendas que carecen de servicios públicos y condiciones óptimas para sus habitantes, además de incorporar indicadores de educación y salud. La *equidad distributiva* se observará haciendo una comparación entre los valores máximo y mínimo del IRS en cada momento y por tipo de municipio. El primer análisis que se hará sobre el IRS será diferenciar por tipo de municipio si existen comportamientos característicos en un periodo de tiempo o durante varios periodos de tiempo. Con este fin se revisarán los registros de IRS para los años 2000, 2005, 2010 y 2015 y se harán comparaciones por tipo de municipio. El IRS se publica cada lustro desde el año 2000 y corresponde a un contexto de cambio político en el gobierno federal. Desde el año 2000 se publica cada 5 años el IRS y en esta investigación se tomarán las bases de datos disponibles.

En el segundo momento se utilizarán los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” por entidad federativa que trimestral se entregan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>16</sup>, para identificar los proyectos municipales que se llevaron a cabo con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 por tipo de municipio. De dichos datos se tomará la información final del ejercicio fiscal 2016, haciendo la distinción por tipo de municipio, para identificar principalmente el destino de los recursos dentro de los municipios no metropolitanos; es decir, si se invierte

---

<sup>15</sup> El IRS es calculado por CONEVAL con datos de INEGI.

<sup>16</sup> En el apartado “Bases de datos” se encuentran los vínculos a cada base por entidad federativa. También se encuentran disponibles para descarga desde el portal [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), consultado por última vez el 31 de julio de 2017. No se adjuntan o anexan las bases completas en este documento porque son hojas de cálculo con más de 94 mil filas, por lo que se necesitarían 3 mil páginas tan solo para estos documentos.

más en las zonas urbanas o en las zonas rurales de cada municipio distinguiendo si es un municipio rural, mixto, urbano o metropolitano.

La intención de observar el comportamiento de los indicadores es describir la diferencia de las tendencias que puedan surgir en los distintos tipos de municipios. La propuesta teórica del *desarrollo*, así como la del *federalismo fiscal* afirman que el rol de los gobiernos municipales es relevante en la promoción del *desarrollo*. Por otra parte, el diseño institucional de la coordinación fiscal en México asigna recursos para la promoción del desarrollo desde los gobiernos municipales. Una tercera afirmación sería la que se propone en esta tesis, más cercana a la observación del fenómeno empírico, en la que esperamos tendencias y cambios diferenciados entre los municipios de acuerdo con la tipología descrita.

### **Estado del arte**

Entre las investigaciones realizadas en torno al marco teórico del federalismo fiscal podemos encontrar “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica” de Manuel Díaz Flores (2002) en el cual el autor aborda los conceptos de “equidad y eficiencia” en la economía federal para lo cual define al “Estado federal” como un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados (Díaz, 2002). Para Díaz (2002), el federalismo fiscal se refiere “solamente a las relaciones hacendarias que establecen los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal (Díaz, 2002, 392). Para el caso mexicano, Díaz (2002) argumenta que encuentra 1) un alto grado de centralización fiscal, 2) vulnerabilidad de las finanzas públicas de México, 3) centralización de los impuestos más dinámicos, 4) ineficiente infraestructura administrativa municipal y estatal, 5) dependencia tributaria de los gobiernos locales reflejada en una elevada carga de transferencias dentro de

los ingresos federales y una limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales (Día, 2002, 403), 6) falta de transparencia de las transferencias o aportaciones.

Desde un enfoque del derecho fiscal, Aurora Gámez (2003) presenta la tesis “Análisis de los fundamentos constitucionales del federalismo fiscal mexicano” para obtener el grado de Maestra por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Gámez (2003) analiza las bases constitucionales del federalismo fiscal mexicano que entiende como un “pacto de unión” que libremente realizan estados autónomos con la intención de evitar la “doble y triple recaudación” creando el mecanismo de “coordinación fiscal”.

Gabriel Noguez Rivero (2006) ofrece la tesis para obtener el grado de Maestro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales “Transferencias intergubernamentales: su impacto en el esfuerzo recaudatorio y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos” en el que analiza el impacto de las transferencias federales para los años 1993, 1998 y 2003. El autor intenta demostrar que las transferencias condicionadas e incondicionadas a municipios generan un efecto perverso de pereza fiscal sobre todo en municipios con un mayor grado de marginación. Noguez (2006) encuentra en su investigación que las transferencias no reducen el esfuerzo fiscal. Noguez (2006) también concluye que a mayor grado de marginación reportado por el municipio, más se destina a gasto de inversión y menos a gastos administrativos y adiciona “ya que los recursos que los ayuntamientos obtienen al realizar mayores esfuerzos recaudatorios prefieren destinarlos a gastos administrativos que a gasto de inversión” (Noguez, 2006, 71).

Francisco Chíguil (2015) propone la tesis para obtener el grado de Doctor por el Instituto Politécnico Nacional “El federalismo fiscal y su impacto en las finanzas públicas del distrito federal (1995-2010)” desde la cual discute cómo las reformas al marco jurídico fiscal “se han orientado al establecimiento de un sistema de reparto que al mismo tiempo



genera mayor dependencia de las entidades de los recursos provenientes de la federación y fortalece la capacidad tributaria del gobierno federal” (Chíguel, 2015, vii). Para Chíguel (2015), el sistema de transferencias federales “ha generado una mayor dependencia de los estados y los municipios de los recursos transferidos por la federación” (Chíguel, 2015, 92) ya que “el gobierno central no solo determina el monto total de recursos que se dirigen a las entidades locales sino también la manera en que deben ser ejercidos en cada una de las entidades locales” (Chíguez, 2015, 92).

Por otra parte, David Hernández Vera (2016) propone la tesis para optar por el grado de Doctor en la Universidad Complutense de Madrid “Federalismo y descentralización fiscal en México (1990-2012): un análisis desde la teoría de la gobernanza”. En su documento, Hernández (2016) propone la hipótesis compuesta por dos supuestos. El primer supuesto considera que “el funcionamiento efectivo del federalismo fiscal contribuye a la construcción de una gobernanza fiscal” (Hernández, 2016, 28). El segundo supuesto considera que “la descentralización fiscal llevada a cabo con la finalidad de reactivar el funcionamiento del federalismo en México tiene efectos en la creación de una serie de condiciones que propician un nuevo modelo de gobernanza” (Hernández, 2016, 28). Hernández (2016) considera desde una perspectiva teórica que en México aplica un modelo de gobernanza caracterizado por el conjunto de interacciones reticulares entre los tres niveles de gobierno<sup>17</sup> y concluye que “el proceso de descentralización fiscal no ha motivado el esfuerzo de recaudación entre los gobiernos de estados y municipios, incrementando la dependencia de los ingresos federales y disminuyendo relativamente su autonomía en la toma de decisiones sobre la ejecución del gasto” (Hernández, 2016, 247).

---

<sup>17</sup> El autor debía referirse a “órdenes” de gobierno y no “niveles”.

## **Estructura del documento**

Esta investigación se divide en cinco capítulos, más las conclusiones. El primer capítulo presenta la problemática de la que se parte en la investigación: una heterogeneidad de municipios en el país bajo el mismo esquema normativo con singularidades muy pronunciadas que permiten identificar municipios metropolitanos y no metropolitanos con diferencias socio-demográficas abismales. En este primer capítulo se presenta al municipio como un actor dentro del Sistema Político Mexicano. Este capítulo desarrolla la preocupación originaria que llevó a comenzar un proyecto de investigación. El fenómeno de la desigualdad territorial puede ser abordado desde distintos puntos de vista y aquí se prefirió una visión multidisciplinaria, aunque tomando como nodo la administración pública municipal.

El segundo capítulo presenta la discusión teórica en torno al *desarrollo* haciendo alusión a la propuesta del *desarrollo humano* y el *desarrollo local* como objetivos últimos de la política social. Se alude a la idea de que los recursos descentralizados y la política social orientada a la provisión de los servicios públicos y las condiciones de vivienda pueden impulsar o sentar las bases para potenciar el *desarrollo local* de una comunidad. Esta visión importada del *desarrollo* ha sido adoptada en las últimas décadas a nivel internacional y de ella se desprendieron varias de las reformas más importantes como la cuantificación del desarrollo que también se presenta en este capítulo.

El tercer capítulo aborda la propuesta de los recursos descentralizados desde una óptica de federalismo fiscal en la que México ha construido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se exploran brevemente los elementos de la Ley de Coordinación Fiscal y el tema de las capacidades institucionales de los municipios y se presentan cuantificaciones al respecto. En este capítulo se argumenta teóricamente en favor de la participación de los

actores locales en favor de la promoción del *desarrollo* utilizando para ello recursos descentralizados.

El cuarto capítulo explora los requerimientos que los municipios deben cumplir para demostrar el gasto que se ha hecho con los recursos descentralizados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33. Se enlistan los elementos que debe contener un proyecto técnico que compruebe el ejercicio de los recursos de este fondo. El objetivo de este capítulo es demostrar que el ejercicio de los recursos descentralizados es una cuestión que requiere la aplicación de conocimiento técnico sofisticado en varias áreas del conocimiento como ingeniería, finanzas públicas, investigación ambiental y la comprobación de decenas de documentos formalizadas con firmas y sellos de actores públicos de los distintos órdenes de gobierno, privados, ciudadanos y expertos en los temas.

El quinto capítulo presenta la metodología de análisis empírico utilizando diferentes bases de datos. Se exploran distintos indicadores propuestos por dependencias públicas diversas y se establece la tipología de municipios y la operacionalización de las variables para el *desarrollo local* y los recursos descentralizados, así como la *equidad distributiva*. La revisión de los límites de la investigación empírica se expone en este capítulo. Se presentan las metodologías de cálculo del Índice de Rezago Social y los registros del Sistema de Formato Único de los proyectos de gasto de inversión a nivel municipal y por localidad.

El sexto capítulo expone los resultados del análisis empírico destacando que, en términos relativos, los municipios que presentan un *desarrollo* son los de tipo Mixto y Rurales. Por otra parte, los municipios de tipo metropolitano y urbanos grandes y medianos demuestran un mayor rezago desde el año 2000 hasta 2015. El análisis con los registros de proyecto de gasto de inversión demuestra que los municipios de tipo Mixto y Rurales llevan

a cabo más proyectos en zonas de ámbito rural (no las cabeceras municipales que regularmente son de ámbito urbano) y los municipios de tipo Metropolitano y Urbanos Grandes y Medianos llevan a cabo más proyectos en zonas de ámbito urbano, con datos para el ejercicio fiscal revisado. En este orden de ideas, tanto el cambio de IRS como la orientación de los recursos de gasto de inversión depende del tipo de municipio del que se trate: la *equidad distributiva* aumenta en los municipios rurales y mixtos que también demuestran una mayor cantidad de recursos invertidos en zonas menos pobladas proporcionalmente dentro de sus territorios. La *equidad distributiva* disminuye en los municipios metropolitanos y urbanos grandes y medianos que también demuestran mayor gasto de inversión en las zonas urbanas más pobladas de sus territorios.

Por momentos haremos descripciones puntuales de algunos municipios para ejemplificar la situación que estamos abordando. En especial trataremos los casos de Cochoapa el Grande, Guerrero, que desde su fundación en 2005 fue considerado el municipio con menor IDH de acuerdo con la ONU. También nos detendremos algunas ocasiones en Batopilas, Chihuahua, que ocupa desde el 2015 el lugar en mayor rezago en México. Batopilas además es uno de los municipios que, como veremos, tiene la menor *equidad distributiva del desarrollo local* y esta se ha disminuido en cada reporte del IRS de CONEVAL.

El título del documento “El rol estratégico de los gobiernos municipales en México en la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33” hace referencia a la importancia que vemos en el papel que tienen los gobiernos municipales mexicanos con el uso de los recursos descentralizados para promover el *desarrollo* con enfoque de *equidad* en sus territorios. Entendemos *estratégico* en el sentido de que estas acciones se enmarcan en

un proceso de planeación más grande, orientado a fines y para el cual se amalgaman una serie de decisiones en torno a estos fines. El concepto *estratégico* si bien no es operacionalizado en el ejercicio empírico apunta a una consideración mayor sobre el rol o papel de los gobiernos municipales en el conjunto de acciones y decisiones orientadas hacia construir cada vez un mejor país para los ciudadanos.

## **CAPÍTULO I**

### **Desigualdad en las condiciones de vida en las localidades de los municipios en México entre los años 2000 y 2017**

#### **I. 1. Consideraciones iniciales**

El presente capítulo tiene como objetivo problematizar los rasgos generales del Sistema Político Mexicano y aterrizar la discusión en los gobiernos municipales mexicanos entre los años 2000 y 2017. En ese sentido, se explican las principales diferencias entre municipios metropolitanos y no metropolitanos con la intención de presentar las características generales de la tipología Cabrero-Arellano (2011) sobre los gobiernos municipales como objeto de estudio y unidad de análisis cuya atribución más relevante es la condición de vida de sus habitantes en sus diferentes localidades.

El capítulo está dividido en tres apartados. El primero describe a grandes rasgos la posición de los gobiernos municipales en el Sistema Político Mexicano y presenta una breve explicación de la cantidad de municipios registrados en el país. El segundo apartado señala las principales diferencias entre municipios del país haciendo una referencia a la tipología Cabrero-Arellano (2011) que será explicada brevemente. El tercer apartado aborda la cuestión de la desigualdad de condiciones al interior de los municipios, es decir en sus localidades, haciendo especial énfasis en los distintos tipos de municipios.

#### **I. 2. Los municipios mexicanos y sus gobiernos**

Los gobiernos municipales mexicanos están facultados por el artículo 115 constitucional como un orden de gobierno distinto al federal y las entidades federativas (García, 1999). Las disposiciones legislativas dotan de un mínimo y un máximo de

responsabilidades y atribuciones a los gobiernos municipales con la intención de que cuenten con recursos para llevar a cabo proyectos de inversión orientados a cubrir las demandas sociales en términos de infraestructura y administración de su hacienda (Casar, 2010; García, 1999; Gutiérrez, 2001). En los 31 estados de la República actualmente existen 2446 municipios y 16 delegaciones en la Ciudad de México (INAFED, 2017).

La diferencia entre las características geográficas de los municipios también es relevante. Por sus condiciones orográficas y geográficas tenemos municipios en todo tipo de regiones: monte, montaña alta, valle, costa, serranía, desierto, selva, bosque, por mencionar algunos. Por vocación económica, hay municipios turísticos, puntos de comercio, productores de ganado, industriales, orientados hacia los servicios, producción textil, territorios de agricultura por temporal, entre otros<sup>18</sup>. La estrecha relación que guarda la cultura y la religión con la política aumenta aún más la diversidad de los municipios al tener población heterogénea, con presencia de una o varias etnias, mestizas o indígenas católicas, cristianas, evangélicas protestantes y afromestizas<sup>19</sup> (Sepúlveda y Topete, 2005). Los niveles de rezago son diferenciados por municipio, los hay con un alto nivel de desarrollo y otros con altísimos niveles marginación, entre los cuales se destaca que los municipios con mayor presencia indígena tienen los niveles más altos de rezago y marginación.

---

<sup>18</sup> Para una revisión más profunda sobre la vocación de los municipios y ciudades en México se puede consultar la obra “Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana” de Enrique Cabrero (coord.) de 2009 donde se estudian 225 municipios metropolitanos y cuyos perfiles son: a) industrial, comercial y de servicios tradicionales, b) industrial, comercial y de servicios en transición, c) industrial, comercial y de servicios en modernización y d) turísticos (Cabrero, 2009)

<sup>19</sup> Al respecto la antropología política ha incursionado en la relación entre religión, cultura y organización política en sociedades no occidentales. Se puede consultar la obra *Antropología y poder Político. El ejercicio del poder en las políticas de educación intercultural* de Alfonso Barquín Cendejas o la obra *Introducción al sistema de cargos: antología* de Leif Korsbaek, profesor investigador de la Escuela Nacional de Antropología e Historia de México.

La densidad de población es otro factor importante a tomar en cuenta. Si bien los municipios tienen límites territoriales, existen zonas donde varios municipios tienen tan alta población que se crean zonas metropolitanas donde los habitantes atraviesan varios municipios día con día para llevar a cabo sus actividades. Existen 59 zonas metropolitanas registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>20</sup> en las cuales habita la mayor parte de la población nacional (ver ilustración 2). Por medio de acuerdos intermunicipales, se establecen compromisos orientados hacia el mantenimiento de las tuberías de agua y gas, caminos, puentes, redes de energía eléctrica, seguridad pública, zonas deportivas, entre muchos otros aspectos. Por otra parte, existen municipios con una extensión territorial tan grande y una densidad poblacional tan pequeña que se deben recorrer kilómetros antes de encontrar zonas pobladas.

---

<sup>20</sup> El INEGI es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios con la responsabilidad de generar la información estadística y geográfica del país (INEGI, 2017, Acerca de).



*Ilustración 2. 55 zonas metropolitanas de México en el año 2010*



*Fuente: Rune.welsh/Metropolitan\_Areas\_of\_Mexico.svg#Source*

A las zonas metropolitanas se debe distinguir el vocablo “ciudad”, ya que no expresan lo mismo y no podríamos considerar a uno como conjunto del otro. Hay municipios que tienen varias ciudades en su interior, ciudades compuestas de varios municipios, zonas metropolitanas que son una ciudad o ciudades que comprenden varias zonas metropolitanas. En el año 2012, el Servicio Urbano Nacional publicó un listado de 384 ciudades mexicanas como resultado del proceso de urbanización y concentración de recursos en territorios específicos (SUN, 2012). Estas ciudades corresponden a lo que Henri Lefebvre identificó como el resultado del proceso de industrialización en un sistema urbano en el que “cada ciudad tiende a constituirse en un sistema ensimismado, cerrado, completo. La Ciudad conserva un carácter orgánico de comunidad que le viene del pueblo, y que se traduce en la organización corporativa” (Lefebvre, 1978, 19). La diferencia entre ciudades, municipios y

zonas metropolitanas es relevante porque no se implican unas a otras como conjuntos o subconjuntos.

Las ciudades en México, pueden estar conformadas por municipios, o los municipios pueden tener varias ciudades en su interior. La zona metropolitana de Puebla está conformada por 38 municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala. La zona metropolitana de La Laguna o Torreón incluye cuatro ciudades que son Torreón y Matamoros, del estado de Coahuila, Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango. El municipio de Los Cabos está conformado por dos ciudades que son San José del Cabo y Cabo San Lucas. El municipio de Ensenada está conformado por tres ciudades: Ensenada, Lázaro Cárdenas y Rodolfo Sánchez Taboada. La ciudad de León Guanajuato es la cabecera del municipio con el mismo nombre, siendo la localidad más densamente poblada en el país. De esta forma, se debe distinguir a la ciudad, del municipio y de la zona metropolitana (ver Ilustración 3).

*Ilustración 3. 384 ciudades registradas por el Sistema Urbano Nacional en el año*

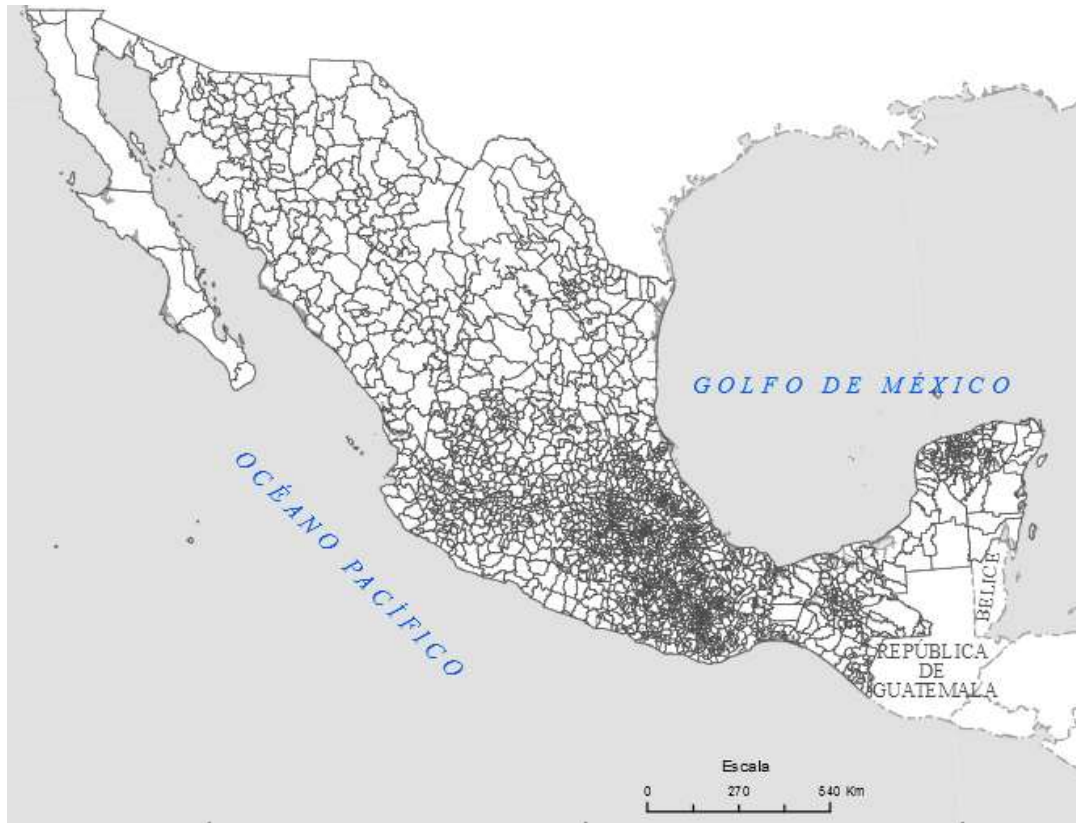
2010



*Fuente: Sistema Urbano Nacional (SUN, 2012, 18)*

La división territorial de los municipios en áreas geostadísticas identificadas se distingue de las ciudades ya que los municipios tienen límites territoriales política y administrativamente delimitados conurbados con otros municipios. Sin importar las características de la población, su nivel de industrialización o urbanización, todo el país está municipalizado, todos los estados, excepto la Ciudad de México. Existe una mayor cantidad de municipios en el centro del país y en los estados de Baja California y Baja California Sur, los municipios tienen territorios muy amplios (ver ilustración 4).

*Ilustración 4. Municipios mexicanos en 2012*



*Fuente: Áreas geoestadísticas municipales (CONABIO, 2012)*

En México, todos los municipios se supeditan al marco jurídico normativo impuesto desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente desde 1917, las Leyes Federales, Generales y Locales, Tratados Internacionales, Lineamientos, y Decretos. Este marco normativo limita a la vez que potencia las acciones de los municipios dotándolos de atribuciones y facultándolos para tomar las decisiones estratégicas que consideren en beneficio de sus comunidades, dejándolas por escrito en la memoria organizacional conocida como Acta de Sesión de Cabildo. La personalidad jurídica les permite a los municipios establecer convenios de colaboración con otros municipios, dependencias en los distintos órdenes de gobierno, agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, por mencionar algunas posibilidades.

Además, estos convenios de colaboración pueden ser acuerdos intermunicipales e interterritoriales (Gutiérrez, 2001).

Para atender la dotación de servicios públicos, los gobiernos municipales pueden cubrir los gastos asociados con recursos propios, recursos federales o estatales. La cercanía con la población es un privilegio del que no gozan otras autoridades en los diferentes órdenes de gobierno. El gobierno municipal es el orden de gobierno más cercano a la población y al que más gente puede acceder de forma directa mediante audiencia con regidores, con Cabildo o la administración pública municipal.

Aunque las instituciones políticas no pueden apoyar procesos virtuosos de *desarrollo* por sí solas, sino que dependen de instituciones sociales esencialmente informales como el *capital social*: obligaciones y normas morales, valores sociales como la confianza y las redes sociales (Carrera, 2005a). La *participación política* es otra institución social que influye para que la *administración pública* como *institución política* influya en el *desarrollo* (Carrera, 2005a). El gobierno municipal cuya elección es con sistema de partidos políticos, se compone de presidente municipal, regidores y síndico (o síndicos) municipal, dependiendo del tamaño de la población del municipio. En los municipios cuya organización política descansa en su Sistema Normativo Interno las autoridades se eligen de acuerdo con procesos diferenciados por municipio. Hay municipios con elecciones directas cada año, dos años o tres años y figuras políticas como Consejo de Ancianos, Asamblea Comunitaria, Tequio, designación de las autoridades, entre otras (Sepúlveda y Topete, 2005).

Los municipios mexicanos cuentan con hacienda pública municipal que se compone de los recursos propios, derechos, aprovechamientos y productos municipales, contribuciones de la población por los servicios públicos, transferencias federales y estatales,

principalmente. Regularmente los ingresos de los municipios contienen los siguientes elementos:

- Impuestos
- Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social
- Contribuciones de Mejoras
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Participaciones federales
- Aportaciones federales y estatales
- Otros ingresos
- Financiamiento (SIMBAD, 2018)

La hacienda pública municipal cada año se integra de acuerdo con los ingresos y egresos del municipio en un acto de rendición de cuentas conocido como “cuenta pública” que se entrega a las autoridades estatales y federales y sus auditorías. La cuenta pública incluye los egresos de los municipios que regularmente se orientan a lo siguiente:

- Servicios personales
- Materiales y suministros
- Servicios generales
- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
- Bienes muebles, inmuebles e intangibles
- Inversión pública
- Inversiones financieras y otras provisiones

- Otros egresos
- Deuda pública (SIMBAD, 2018)

Las transferencias de los Ramos 28 y 33 se han vuelto la principal fuente de los ingresos municipales importando hasta en 99% en algunos municipios, sobre todo en los municipios que presentan los mayores rezagos sociales, haciendo que el gasto municipal dependa casi completamente de los lineamientos de los fondos del Ramo 33 orientados hacia el gasto de inversión en infraestructura social. Cabrero y Orihuela en su artículo “Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar”<sup>21</sup> (Cabrero y Orihuela, 2011) hacen un recuento de la distribución del gasto y el ingreso municipal entre 1998 y 2008. Los autores encuentran que el gasto corriente ha disminuido, en promedio para todos los municipios, de un 60% a un 30%. La generación de recursos propios disminuyó de 30% a 20% (Cabrero y Orihuela, 2011, 134).

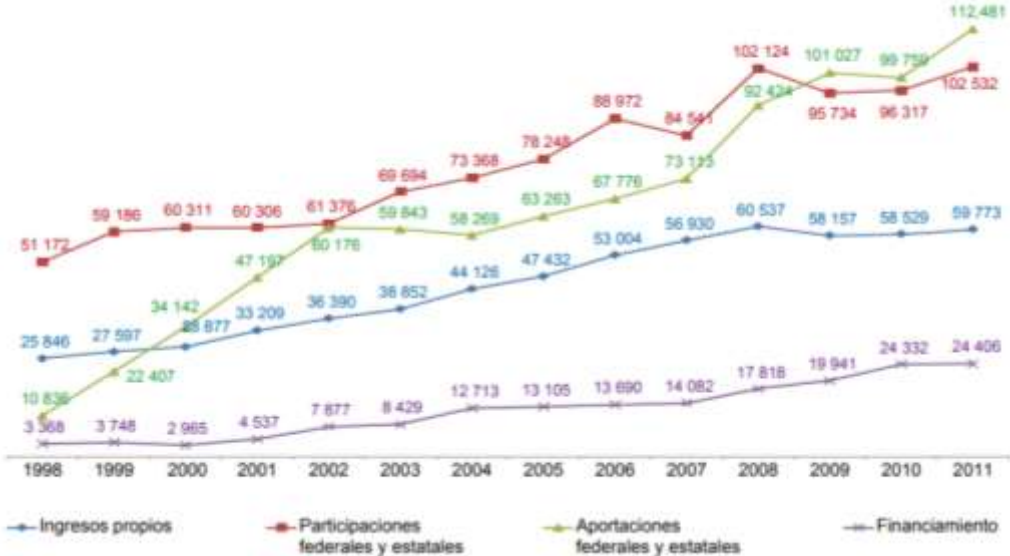
INEGI presentó en 2011 la “Evolución de los principales ingresos de los municipios” en la que encuentra que los ingresos municipales aumentaron, aunque sus ingresos propios no lo hicieron a la misma proporción (INEGI, 2014). En la Ilustración 5 se identifican por separado las líneas de ingresos propios, participaciones federales y estatales, aportaciones federales y estatales y financiamiento (INEGI, 2014). Las aportaciones tuvieron una variación porcentual de 938% entre los años de 1998 y 2011 a precios de 2011 (ver ilustración 5). Los ingresos municipales aumentaron 228% en total y los ingresos propios aumentaron un 131.26% (INEGI, 2014). Por lo tanto, de acuerdo con las cifras de INEGI, los ingresos propios municipales representaban en el año 1998 el 28.33% del total de ingresos mientras

---

<sup>21</sup> Enrique Cabrero e Isela Orihuela, 2011, “Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar” en Enrique Cabrero y David Arellano (coords.) Los gobiernos municipales a debate. Un análisis municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. CIDE. México.

que en el año 2011 esa cifra disminuyó a 19.97% del total de ingresos municipales (INEGI, 2014).

*Ilustración 5. Evolución de los ingresos municipales*

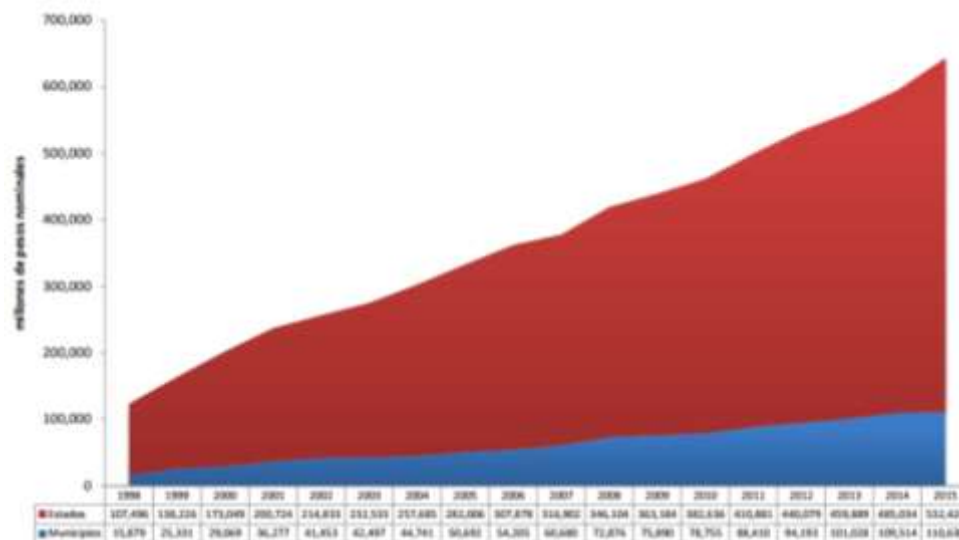


*Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 2008-2011 (INEGI, 2014 23). Las cifras están en millones de pesos del año 2011.*

Frente a esto, es notable que el gasto público orientado en Aportaciones ha crecido de manera aún más importante a nivel estatal como se ilustra en la ilustración 6 que contiene el acumulado anual de las aportaciones federales transferidas a estados y municipios para el financiamiento del gasto social (INEGI, 2014). Es notable que el aumento de las aportaciones ha sido orientado en mayor medida a los estados y en menor medida a los municipios (ver ilustración 6). Con datos de la SCHP, el INAFED publicó en 2015 información que presenta los datos acumulados anuales (INAFED, 2015).



*Ilustración 6. Aportaciones federales a estados y municipios*



*Fuente: INAFED, 2015*

INAFED destaca que para el año 2014, el porcentaje de ingresos propios era de solamente 7.8% del total de ingresos, el porcentaje de las aportaciones era 49% y de las participaciones federales de 37.8% (INAFED, 2015, 11). Cabrero y Orihuela señalaron en 2011 que el gasto de inversión aumentó de 20 a 30% en 10 años y el ingreso por las Aportaciones Federales aumentó de menos del 5% a más del 30% (Cabrero y Orihuela, 2011, 134) e INAFED indica que el aumento pasó a 49% en 2015 (INAFED, 2015). Las Participaciones del ramo 28, por otra parte, han disminuido de poco más de 55% a poco más de 35% del total de los ingresos municipales en promedio (Cabrero y Orihuela, 2011, 134) e INAFED encuentra que en 2015 la cifra es 37.5% (INAFED, 2015, 11).

Del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAISM), de las aportaciones federales, los autores encuentran que el rubro en el que más gasto de inversión se realizó en 2002 es “urbanización”, del cual el 25% se destina a calles y caminos, poco menos del 15% a empedrado y adoquinamiento (Cabrero y Orihuela, 2011, 147). El mismo año solamente se destinó poco menos del 15% de los recursos del fondo a agua potable, y

casi el 5% para drenaje (Cabrero y Orihuela, 2011, 147). Se evidencia así que las prioridades de inversión municipal en promedio se concentran en las vialidades y su pavimentación.

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que los fondos del Ramo 33 deben seguir un criterio de equidad. Por ejemplo, sobre el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se establece en el artículo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal que: “[L]as autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal” (LCF, 2017, art. 28, primer párrafo). Sobre el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, se establece en la fracción IV del artículo 30 que: [P]or 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, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente” (LCF, art. 30, fracc. IV).

En la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran las fórmulas de asignación de los recursos para los fondos con que la Federación transfiere los recursos a las entidades federativas y éstas a los municipios. En específico, la asignación del FAIS queda establecida en el artículo 32 de la Ley que expresamente establece: “[E]l Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, 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. Del total de la recaudación federal participable el 0.303 % corresponderá al Fondo para la Infraestructura

Social Estatal y el 2.197 % al Fondo para Infraestructura Social Municipal” (LCF, 2017, art. 32, primer párrafo).

Además de estos recursos, los municipios metropolitanos pueden acceder al Fondo Metropolitano y los municipios con población principalmente indígena a los fondos y programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en adelante CDI)<sup>22</sup>. Los municipios turísticos pueden solicitar fondos para de la Secretaría de Turismo como programas especiales. La variedad de recursos repartidos en Ramos, fondos y programas abarca varios sectores económicos, orientación por tipo de población, presencia de grupos vulnerables, perspectiva de equidad de género, promoción de la cultura, el arte y el deporte, entre otros. Los municipios que además logran establecer estrategias de generación de recursos propios por el cobro de impuestos y contribuciones o tienen contratos de trabajo con empresas públicas y privadas, pueden fortalecer su hacienda para invertir en infraestructura, diseño y evaluación de políticas públicas y programas municipales.

El Ramo 28 o Participaciones contiene recursos transferidos que no están etiquetados y que pueden ser ocupados por los municipios de forma casi discrecional. Los recursos del Ramo 33 o Aportaciones vienen “etiquetados”, lo que significa que sólo pueden ser ocupados de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación con una estrecha alineación a la normatividad federal cuyos objetivos hacia el desarrollo están descritos en las distintas leyes y lineamientos de los fondos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)<sup>23</sup> del Ramo 33 tiene recursos etiquetados para cubrir gastos de inversión

---

<sup>22</sup> “La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal” (Ley CDI, 2003, art. 1)

<sup>23</sup> El FISM es un sub-fondo del FAIS. El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: *[L]as aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*

y mantenimiento principalmente dirigidos para agua potable, drenaje, vivienda, disponibilidad de sanitarios, entre otros. El gasto de inversión es el ejercicio de recursos que está orientado hacia la creación de infraestructura cuya utilidad permanecerá por periodos largos si se le da un mantenimiento continuo. En este sentido, la toma de decisiones de gasto de inversión depende del orden de gobierno que debe cumplir con los lineamientos generales para comprobar que la decisión de gasto de inversión para los recursos de este sub-fondo se llevó a cabo con apego a la ley y quedó escrita en el Acta de Sesión de Cabildo. El proceso de toma de decisiones de gasto de inversión en los gobiernos municipales está supeditado a la normatividad federal en materia de planeación, coordinación fiscal, transparencia y rendición de cuentas (Roldán, 2010). Comienza con una serie de actas firmadas por representantes de las comunidades o Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Las actas de acuerdos de COPLADEMUN servirán como insumo para solicitar recursos de los fondos del Ramo 33 así como el Plan de Desarrollo Municipal (PMD) cuyos objetivos deberán estar alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Con estos elementos, el Cabildo Municipal sesionará y dejará por escrito la necesidad de elaboración, seguimiento, evaluación y monitoreo de proyectos de gasto de inversión con recursos tomando en cuenta las responsabilidades establecidas en el artículo 115

---

*reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:*

*a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y*

*b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. (LCF, 2017, art. 33)*

Constitucional. Estas obligaciones son agua y drenaje, alumbrado público, seguridad pública, tránsito, tráfico, comercio, basura y rellenos sanitarios, y todo en posible coordinación con otros niveles de gobierno, así como educación, salud, emergencias, medio ambiente y mantenimiento de monumentos históricos.

El FORTAMUN, por su parte queda establecido de la siguiente forma:

*“El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 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 recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, 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 este ordenamiento”* (LCF, 2017, art. 36).

### **I. 3. Diferencias notables entre municipios**

El municipio es el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos; empero, es un elemento dentro de un sistema más grande que es el Sistema Político Mexicano<sup>24</sup> en el cual representa uno de los elementos más importante. Con la intención de conocer mejor la

---

<sup>24</sup> Redactamos Sistema Político Mexicano con mayúsculas porque consideramos que solo existe un sistema de este tipo que se aplica en todo el país.

función y las relaciones que guarda este orden de gobierno, haremos una revisión del Sistema Político Mexicano tomando al municipio como el “ego” o punto focal del estudio<sup>25</sup>. Para ello debemos recurrir a una interpretación de los elementos y sus relaciones en este sistema, incluyendo dimensiones de análisis diferenciados.

Existe una diferencia conceptual que pocas veces se atiende con detenimiento: la distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública. Una visión poco crítica nos haría pensar que estos tres elementos son sinónimos y en ocasiones se utilizan tal cual en las conversaciones no especializadas. Realmente Estado, Gobierno y Administración Pública son tan diferentes que incluso no son elementos, sino dimensiones distintas del Sistema Político, de ahí que los elementos que se observan, como los gobiernos municipales, tienen elementos de Gobierno, de Estado y de Administración (Casar, 2010).

El Sistema Político Mexicano diferencia principalmente tres poderes y tres órdenes de gobierno. Esa primera distinción es un buen punto de partida. Los tres poderes son Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los tres órdenes de gobiernos son federal (gobierno federal), estatal (gobiernos estatales) y municipal (gobiernos municipales). Hasta este punto podemos pensar en una matriz cuya relación sean los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. La fuente del Sistema Político Mexicano es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente desde 2017 (Casar, 2010).

El gobierno federal tiene efectivamente un Poder Legislativo bicameral con una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados, un Poder Ejecutivo en la figura del Presidente de la República y un Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Juzgados y Tribunales Federales (Casar, 2010). Los gobiernos estatales (31 en el país)

---

<sup>25</sup> En antropología cuando se hace un estudio de relaciones de parentesco se utiliza un miembro de la familia como punto central del estudio y se le denomina “ego”.

tienen un Poder Legislativo en el Congreso Local, un Poder Ejecutivo en el Gobernador y un Poder Judicial en el Poder Judicial del Estado, la Procuraduría de Justicia del Estado, Juzgados y Tribunales del Estado (Casar, 2010). El Gobierno Municipal no tiene poder legislativo ni facultades para legislar excepto para la emisión de una Ley de Ingresos autorizada por el Congreso del Estado<sup>26</sup>. El Cabildo tiene potestad para emitir el Plan Municipal de Desarrollo, Bando de Policía y Buen Gobierno y reglamentos. Los gobiernos municipales mexicanos no tienen poderes ejecutivos ni judicial.

El primer problema lo encontramos en la hoy llamada Ciudad de México que no es necesariamente un estado, pero tampoco es un municipio. La Ciudad de México fue desde su fundación y hasta la reforma 2016, el Distrito Federal y sede de los Poderes de la Unión (de orden federal). Tiene un Poder Legislativo instituido en la Asamblea Legislativa, un Poder Ejecutivo en la figura del Jefe de Gobierno y un Poder Judicial del Distrito Federal. Está dividido en 16 demarcaciones territoriales conocidas como *delegaciones* que no son municipios y cuya figura de gobierno es el Jefe Delegacional. Las delegaciones no gozan de autonomía como los municipios y sus ingresos están determinados por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Por otra parte, una dimensión administrativa se puede pensar de la siguiente forma: La Administración Pública se considera como el brazo ejecutor del Poder Ejecutivo por lo que hay Administración Pública Federal, Estatal y Municipal (Roldán, 2010). Este primer elemento es importante porque requiere un análisis distinto. La Administración Pública puede ser centralizada, descentralizada o paraestatal y desconcentrada (Roldán, 2010). Roldán (2010) nos apunta que además existen los Notarios Públicos que son privados, aunque

---

<sup>26</sup> El Cabildo tiene la facultad de definir su presupuesto de egresos sin necesidad de aprobación de ninguna otra instancia de gobierno.

cumplen funciones orientadas hacia la acción pública. También existen las Organizaciones de la Sociedad Civil que son privadas, pero cumplen objetivos sociales que pueden tener incidencia internacional<sup>27</sup> y cuyos límites están marcados por normatividad específica (Serrano, 1999).

Afirmamos que en México existe un Estado nacional con una Constitución Política, poderes federales, treinta y un Estados, libres y soberanos, con Constituciones Locales cada uno y poderes locales, una Ciudad de México (antes Distrito Federal) con poderes locales y ahora con una Constitución Local, un Gobierno federal, treinta y un Gobiernos estatales, un Gobierno de la Ciudad de México y dos mil cuatrocientos cuarenta y seis Gobiernos municipales (INAFED, 2017). Por lo tanto, Estado, Gobierno y Administración Pública no son sinónimos e incluso no hay un solo Estado, un solo Gobierno y una sola Administración Pública. Realmente hay un Estado Nación compuesto de Estados con libertad y soberanía, miles de gobiernos diferenciados en órdenes y decenas de miles de oficinas administrativas por todo el país (Roldán, 2010).

Una forma distinta de observar los municipios desde una dimensión socio-demográfica tomando en cuenta la densidad de población y el “grado” de urbanización que presenta es la siguiente: Megalópolis, Metrópolis, Ciudades, Municipios y Localidades como lo expusimos al principio de este capítulo. Los municipios son territorios delimitados política y administrativa que tienen un gobierno municipal y que están divididos en localidades. De acuerdo con la sistematización de INEGI en los Censos y Conteos de Población, la localidad

---

<sup>27</sup> Enriqueta Serrano define a las organizaciones internacionales no gubernamentales como “toda agrupación o asociación de individuos o colectivos privados pertenecientes a diferentes países, constituida de forma espontánea y permanente de acuerdo con el Derecho interno de un Estado, con la finalidad de realizar objetivos no lucrativos de interés común mediante actividades transnacionales de interés público” (Serrano, 1999, 118).



es la unidad mínima territorial dentro de los municipios, aunque cada constitución local otorga una denominación distinta a la unidad mínima de los municipios (CONEVAL, 2017).

Pero la concentración de personas en espacios geográficos específicos rebasa los límites definidos política y administrativamente. Las concentraciones de viviendas, calles y vecindarios rebasan los límites definidos para cada municipio, conformando ciudades de uno o más municipios. De la misma forma se conforman zonas metropolitanas por varios municipios incluso de uno o más entidades federativas. Por último, las megalópolis son congregaciones de dos o más zonas metropolitanas. En México existe una Megalópolis que recibe el nombre de Megalópolis del Centro de México o Corona Regional del Centro de México conformada por 173 municipios donde habitan 25 millones de habitantes y cuyo centro es la Ciudad de México, Distrito Federal. En esta Megalópolis se conectan las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca, Tula, entre otras (SUN, 2012).

En el país desde 2004 a partir de un consenso de definiciones entre SEDESOL Federal, CONAPO e INEGI, se reconocieron 59 zonas metropolitanas que reúnen 367 municipios (las capitales de las entidades federativas entre ellos) y una población para el año 2010 de 63.8 millones de habitantes que representaba el 57% de la población. Por otra parte, el Sistema Urbano Nacional (SUN, 2012) identificaba en 2010, 384 ciudades donde se estimaba que vivían 81.2 millones de habitantes, representando para entonces 72.3% de la población. Para ser más específicos, el SUN diferencia entre: a) centros urbanos, b) conurbación y c) zona metropolitana. En 2010 se identificaron 135 ciudades con más de 50 mil habitantes con una población total de 74.6 millones de habitantes y 249 ciudades con una población entre 15 y 50 mil habitantes con un total de población de 6.6 millones de personas (SUN, 2012, 18).

Por lo tanto, se encontró que el 72.3% de la población vivía en 367 municipios; entonces, el 72.3% de la población vivía en el 24.05% de los municipios mexicanos (SUN, 2012, 19). Visto desde otro punto, 27.7% de la población desarrolla sus actividades, vive, estudia y trabaja en 2089 municipios en asentamientos menores a 15 mil habitantes que representan el 85.05% de los municipios mexicanos. Los municipios cuya dispersión demográfica es muy alta, se dividen en cabecera municipal y localidades, y al interior de algunas localidades de gran tamaño hay colonias. Los municipios no metropolitanos pueden tener cabeceras municipales colindantes con otras localidades o éstas pueden estar a kilómetros de distancia.

La dimensión de las finanzas públicas también es relevante. En este sentido existe una jerarquía en la normatividad mexicana que tiene como eslabón más importante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y hablando específicamente de finanzas públicas, le sigue en rango de importancia la Ley de Ingresos que tiene positividad anual, esto es, aunque las leyes promulgadas no caducan, por ejemplo la Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado (Ley del IVA), si un año no es contemplado en la Ley de Ingresos, el IVA no puede ser aplicado a los productos. Aunque la Ley de Ingresos se publica cada año, su positividad es superior a las demás leyes.

La Ley de Ingresos Federal establece de dónde obtendrán recursos el gobierno federal para llevar a cabo sus actividades. Los gobiernos estatales también publican una Ley de Ingresos Estatal, así como los municipios. En el Paquete Fiscal que el gobierno federal presenta cada año, va incluida la propuesta de Ley de Ingresos Federal, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) donde está establecido el destino de esos recursos siguiendo al pie de la letra las fórmulas de asignación de los fondos y programas. El PEF se divide en tomos donde se especifican sus elementos y en Ramos que son a)

autónomos, b) administrativos y c) generales. Los Ramos están numerados, siendo los más importantes para los municipios los Ramos 28 y 33, Participaciones y Aportaciones, respectivamente (Merino, 2000).

Si bien el PEF establece partidas específicas para municipios y estados (más adelante describiremos la forma en que asignan, aprueban, ejecutan y evalúan los recursos de un fondo del Ramo 33), los municipios pueden (y deben) generar recursos propios y tienen la posibilidad de emitir deuda. Los fondos del Ramo 28 Participaciones son transferencias no etiquetadas por lo que su uso es discrecional; este fondo regularmente se destina para el pago de nómina, deuda y evaluaciones externas en 2015 y 2016 (en cumplimiento de la reforma a los artículos 110 y 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). Los fondos del Ramo 33 Aportaciones son transferidos con las especificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal en cuyo Capítulo V se detallan las fórmulas de asignación de presupuesto para los sub-fondos, entre ellos el FISM que es el más relevante para la obra pública municipal.

Los recursos de los fondos del Ramo 33 están orientados hacia el desarrollo social tomando en consideración el Índice de Desarrollo Humano por municipio para determinar los montos. Una vez estimado el monto que pueden utilizar los municipios de acuerdo con la Ley de Ingresos (que detalla aproximadamente la cantidad de recursos que estarán disponibles durante el ejercicio fiscal) y la ponderación con el Índice de Desarrollo Humano, se informa a las entidades federativas para que, en coordinación con los Órganos de Fiscalización Superior y las Secretarías locales pertinentes, se replique una fórmula de asignación al interior de la entidad federativa y se le informe al municipio (gobierno municipal) la cantidad de recursos disponibles para sus proyectos específicos.

Dos fondos del Ramo 33 están explícitamente orientados hacia el gasto de inversión en infraestructura para el desarrollo social local por lo que sus recursos se asignan a través de fórmulas específicas. Si bien los municipios pueden generar recursos para llevar a cabo proyectos de gasto de inversión en infraestructura, la mayoría de los municipios no generan recursos propios suficientes por lo que sus proyectos de gasto de inversión en infraestructura dependen en un alto porcentaje de las transferencias federales (Merino, 2000).

Existen municipios con una gran cantidad de personal contratado con preparación y otros municipios con personal contratado apenas con educación básica completa. Al respecto, Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar señalaban en su capítulo “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada” con datos de 2009 que hay diferencias por región del país: en los municipios del sur y la península, poco más del 44% del personal tenía educación básica, en los municipios del centro el 22%, en los municipios del norte y noreste el porcentaje estaba entre 19 y 18%, occidente 13.5% y el noreste reportaba 11.9% (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011, 77).

En el mismo documento, los autores señalaban que los municipios del sur reportaban 37.35% de empleados con educación superior, la península un 33.02%, centro 57.76%, golfo un 59.3%, norte 55.4%, noreste 58.18%, occidente 65.41% y el noroeste reportaba un 63.62% de empleados con educación superior (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011, 77). Otro aspecto de las capacidades administrativas es la disponibilidad de un marco regulatorio actualizado para el municipio. Los autores señalaban que identificaron reglamentos sin actualizarse en temas de servicio público de limpia y sanidad desde 1947, mercados y comercios desde 1951, industria y prestación de servicios privados de 1955 y reglamento interior desde 1955 (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011, 77).

#### **I. 4. La desigualdad de condiciones al interior de los municipios**

Al interior de los municipios que no corresponden a una ciudad o zona metropolitana, la distancia entre localidades y la cabecera municipal complica dotar de servicios públicos a las viviendas. La orografía y la diferencia de altitud entre localidades sobre todo en aquellas ubicadas en serranías y montañas casi imposibilita la dotación de algunos servicios por lo que se deben contemplar estrategias particulares para cada localidad, incluyendo baños secos en lugar de drenaje, lámparas con celdas solares en lugar de electrificación o pozos en lugar de tubería de agua pública, por mencionar algunos ejemplos. El CONEVAL hace estimaciones a nivel de vivienda por localidad para los municipios utilizando los Censos de Población de INEGI, en 2010 identificó por localidad datos sobre los porcentajes de:

- *Población de 15 años o más analfabeta*
- *Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela*
- *Población de 15 años y más con educación básica incompleta*
- *Población sin derecho-habienencia a servicios de salud*
- *Viviendas con piso de tierra*
- *Viviendas que no disponen de excusado o sanitario*
- *Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública*
- *Viviendas que no disponen de drenaje*
- *Viviendas que no disponen de energía eléctrica*
- *Viviendas que no disponen de lavadora*
- *Viviendas que no disponen de refrigerador (CONEVAL, 2017)*

Con estos indicadores, se establece un grado de rezago social para cada localidad en:

- *Muy alto*

- *Alto*
- *Medio*
- *Bajo*
- *Muy bajo* (CONEVAL, 2017)

En la estimación para 2010 de CONEVAL se encuentran localidades con 100% de población que no dispone de condiciones adecuadas en sus viviendas, servicios públicos, ninguno de sus habitantes tiene escolaridad ni habiencia a servicios de salud. Regularmente estas localidades son menores a 100 habitantes y se consideran rancherías alejadas de la cabecera municipal (CONEVAL, 2017). No se levantaron datos en campo para 2015 por lo que los datos de 2010 son los más actualizados a nivel localidad (Barragán, 2018).

En esta base de datos de CONEVAL publicada con el nombre “Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010” se reportan 107 mil 483 localidades para los 2440 municipios y las 16 delegaciones entonces registradas. De todas las localidades encontramos los siguientes datos:

- *203 localidades tienen el 100% Población de 15 años o más analfabeta (0.18% del total de localidades mexicanas)*
- *671 localidades tienen el 100% de Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (0.62% del total de localidades mexicanas)*
- *7587 localidades tienen el 100% de Población de 15 años y más con educación básica incompleta (7.05% del total de localidades mexicanas)*
- *4384 localidades tienen el 100% de Población sin derecho-habiencia a servicios de salud (4.07% del total de localidades mexicanas)*

- 4324 localidades tienen el 100% de Viviendas con piso de tierra (4.02% del total de localidades mexicanas)
- 5714 localidades tienen el 100% de Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (5.31% del total de localidades mexicanas)
- 27194 localidades tienen el 100% de Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (25.3% del total de localidades mexicanas) (CONEVAL, 2017)
- 14163 localidades tienen el 100% de Viviendas que no disponen de drenaje (13.17% del total de localidades mexicanas)
- 7918 localidades tienen el 100% de Viviendas que no disponen de energía eléctrica (7.36% del total de localidades mexicanas)

Desde el otro punto de vista, las localidades que presentan los mejores indicadores tienen condiciones de vivienda y dotación de servicios públicos que los ubica en muy bajo rezago social. Las cantidades reportadas en la base de datos de 2010 de CONEVAL<sup>28</sup>, para las localidades con mejores condiciones son las siguientes:

- 9502 localidades tienen el 0% Población de 15 años o más analfabeta (8.84% del total de localidades mexicanas)
- 42077 localidades tienen el 0% de Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (39.14% del total de localidades mexicanas)
- 313 localidades tienen el 0% de Población de 15 años y más con educación básica incompleta (0.29% del total de localidades mexicanas)

---

<sup>28</sup> No existen datos recogidos en campo a nivel localidad después de 2010. Hay estimaciones de acuerdo con los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENIGH) cuya metodología es incorrecta de acuerdo con Julio Boltvinik, investigador de EL COLMEX quien afirmó que los datos fueron manipulados con fines electorales en 2017 (Barragán, 2018).

- *5166 localidades tienen el 0% de Población sin derecho-habienencia a servicios de salud (4.08% del total de localidades mexicanas)*
- *23932 localidades tienen el 0% de Viviendas con piso de tierra (22.26% del total de localidades mexicanas)*
- *25551 localidades tienen el 0% de Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (23.77% del total de localidades mexicanas)*
- *16750 localidades tienen el 0% de Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (15.58% del total de localidades mexicanas)*
- *14163 localidades tienen el 0% de Viviendas que no disponen de drenaje (14.72% del total de localidades mexicanas)*
- *7918 localidades tienen el 0% de Viviendas que no disponen de energía eléctrica (36.79% del total de localidades mexicanas) (CONEVAL, 2017)*

Estas cifras demuestran una desigualdad de condiciones de vivienda, disponibilidad de servicios públicos y rezagos en educación y salud entre las localidades de los municipios mexicanos tomando también a las 16 delegaciones de la Ciudad de México. El caso de las delegaciones de la Ciudad de México, Distrito Federal, regularmente sesga las muestras porque no son municipios, además las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza solo reportan 1 localidad como si toda la delegación fuera una sola localidad. Cuajimalpa de Morelos reporta 16 localidades; Magdalena Contreras, 9; Milpa Alta, 197; Álvaro Obregón, 4; Tláhuac, 36; Tlalpan, 99, y Xochimilco, 79 (CONEVAL, 2017).

Al observar al interior de los municipios, identificamos diferencias notables entre la cabecera municipal y las demás localidades. Tomando ejemplos de los municipios con menor



Índice de Desarrollo Humano (IDH) podemos notar mejor la diferencia entre cabeceras municipales y localidades. Utilizaremos a los 3 municipios con menor IDH que en 2005 eran las zonas con mayores rezagos del país:

- Cochoapa el Grande, Guerrero
- Batopilas, Chihuahua
- Mezquitic, Jalisco

Cochoapa el Grande, creado en 2003 como separación del municipio de Metlatónoc es un caso muy interesante. Su población pertenece principalmente a la etnia Na Saavi, vertiente mixteca de la montaña alta y la población que permaneció como Metlatónoc es Mephaa, por lo que un conflicto étnico derivó en la escisión político-administrativa de un municipio<sup>29</sup>. Para 2000 la localidad Cochoapa el Grande (que después sería cabecera municipal) del municipio de Metlatónoc, presentaba un grado de rezago social “muy alto”; en 2010 había bajado a “alto” (CONEVAL, 2017). La cantidad de población pasó en el año 2000 de 1134 habitantes a 2610 habitantes en el año 2010; es decir, después de creado el municipio, las personas de otras localidades migraron a vivir a la nueva cabecera municipal, aumentando la demanda por servicios públicos y afectando a sus localidades de origen que vieron salir familias enteras y jóvenes estudiantes o adultos buscando oportunidades laborales. Todas las localidades del municipio de Cochoapa el Grande se encuentran en grados de rezago social “medio”, “alto” y “muy alto” hasta la fecha (CONEVAL, 2017).

Batopilas, Chihuahua, con población Rarámuri (Tarahumara) presenta un grado de rezago social catalogado como “bajo” en su cabecera municipal al igual que otras 4 localidades, 25 localidades “medio”, 83 localidades “alto” y 136 localidades “muy alto”

---

<sup>29</sup> Esta afirmación es cotejada por los actores locales con quienes se tuvo conversaciones a lo largo del año 2010 y 2012 como trabajo de campo durante otra investigación.

(CONEVAL, 2017). Es decir, por sus características, la cabecera municipal del municipio tiene un Índice de Desarrollo Humano muy por encima de todas las demás localidades demostrando que el gasto de inversión se ha concentrado ya que la cantidad de población sin acceso a agua potable ha disminuido y las condiciones de vivienda en la cabecera municipal, mejorado en comparación con otros lustros (CONEVAL, 2017). Batopilas es reconocido en el programa de Pueblos Mágicos por lo que recibe financiamiento para impulsar el turismo (SECTUR, 2018),

Mezquitic, con población Wixárika (Huichol) ubicado al norte del estado de Jalisco, tiene una cabecera municipal con una población de 2298 habitantes y con un grado de rezago social “muy bajo” (CONEVAL, 2017). Las localidades tienen los siguientes rezagos sociales: 10 “muy bajo”, 9 “bajo”, 11 “medio”, 73 “alto” y 113 “muy alto”, dejando en claro que la desigualdad de condiciones entre la cabecera municipal y las localidades es de notorias proporciones (CONEVAL, 2017). En Mezquitic los recursos también se han súper-concentrado en la cabecera municipal.

En 2009, se presentó la Tipología por tipo de municipio en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (Cabrero y Arellano, 2009) que en términos de David Arellano y Enrique Cabrero es la siguiente:

- *Municipios metropolitanos, aquellos que forman parte de alguna de las zonas metropolitanas definidas por el Consejo Nacional de Población*
- *Municipios urbanos grandes, aquellos que cuentan con al menos 1 localidad mayor a 500 mil habitantes*
- *Municipios urbanos medios que tienen población entre 100 mil y 499 999 habitantes*

- *Municipios urbanos pequeños, que cuentan con población entre 15 mil y 99 999 habitantes*
- *Municipios mixtos, aquellos que tienen población entre 2500 y 14 999 habitantes y*
- *Municipios rurales cuya población no rebasa los 2500 habitantes (Cabrero y Arellano, 2011).*

Con esta tipología por población, podemos observar que los municipios son vistos desde la cantidad de población que tienen, pero también si cuentan con alguna localidad con cierta cantidad de población por lo cual la dispersión demográfica es controlada de alguna forma. Utilizando esta tipología podemos prescindir de los vocablos ciudad y zona metropolitana para tomar directamente a los municipios como unidad de análisis.

## **I. 5. Consideraciones finales**

Los municipios mexicanos cuentan con un gobierno cuya base constitucional dota de autonomía y libertad para tomar decisiones en relación con su hacienda y prioridades de gasto. El marco jurídico normativo que emana de la CPEUM rige por igual a los 2446 municipios del país (Roldán, 2010). Por otra parte, las características demográficas de los municipios nos permiten distinguir a las ciudades de las zonas metropolitanas y de los municipios propiamente dichos; 367 municipios forman parte de alguna de las 59 zonas metropolitanas y algunas zonas metropolitanas forman parte de la Megalópolis del Centro de México (SUN, 2012).

Los municipios no metropolitanos tienen una densidad demográfica tan baja que sus localidades se encuentran separadas unas de otras y con las cabeceras municipales. La diferencia de condiciones de vida entre los municipios metropolitanos y los no

metropolitanos es tan grande como entre las cabeceras municipales de los municipios no metropolitanos y sus localidades. Ante este hecho, el marco jurídico administrativo mexicano pareciera insuficiente para atender las necesidades diferenciadas de los municipios mexicanos. En el siguiente capítulo se exponen los referentes teóricos sobre el desarrollo y se definen los conceptos de *desarrollo local* y *equidad distributiva del desarrollo local*.

## CAPÍTULO II

### El *desarrollo* es un proceso antes que un fin

#### II. 1. Consideraciones iniciales

Este capítulo aborda el debate **teórico internacional sobre el *desarrollo*** haciendo la pregunta ¿existe un solo modelo de *desarrollo* o es válido hablar de varios modelos de *desarrollo*? En el debate internacional durante mucho tiempo se discutió al desarrollo como una serie de condiciones económicas que debían ser cumplidas hasta que las posturas críticas apuntaron elementos sociales que faltaban por considerar tales como las capacidades de los individuos para promover su propio desarrollo. De esta forma, podemos hablar de diferentes modelos de *desarrollo* al punto de que cada país puede considerar varios modelos distintos adecuados a las características territoriales, económicas, sociales y culturales de sus territorios.

El objetivo de este capítulo es proponer una revisión de los principales enfoques teóricos sobre el *desarrollo* haciendo un especial énfasis en el enfoque de capacidades para utilizarlo como referente conceptual en la investigación. El capítulo está dividido en cuatro apartados. El primer apartado explica los prolegómenos teóricos del *desarrollo* hasta llegar al enfoque económico (o economicista) del *crecimiento* y el *desarrollo*. El segundo apartado presenta el *enfoque de capacidades* y la *teoría del desarrollo humano* como respuesta al enfoque económico del *crecimiento*. El tercer apartado retoma conceptos fundamentales de los enfoques de *desarrollo local* y *sostenible* como continuidad del enfoque de capacidades y se propone una definición del *desarrollo local*. El último apartado presenta las propuestas de cuantificación del desarrollo a partir de los enfoques revisados.

## II. 2. Enfoque economicista del *crecimiento* y el *desarrollo*

Existe un consenso en torno a cuáles son los factores que nosotros pensamos que la gente necesita para vivir mejor que denominamos condiciones de vida. De esta forma, las acciones que impactan positivamente en las condiciones de vida de las personas permiten establecer un mínimo de calidad generalmente aceptadas para considerarlas como óptimas para el desarrollo, principalmente el acceso al agua limpia, servicios de educación y salud, condiciones de vivienda y dotación de servicios públicos. La participación de las comunidades se vuelve tema imperativo en el debate internacional sobre el *desarrollo* cuando se discute y se toman decisiones locales que permitan generar estas condiciones mínimas de desarrollo.

El *desarrollo* es un concepto polisémico, abierto a debate porque se establece mediante puntos de referencia normativos y la mayor parte del tiempo bajo juicios de valor de lo deseable en una situación futura como un proceso o “el movimiento hacia lo mejor” (Abbagnano, 2012; Vidal y Guillén, 2007). Otras veces, la definición del desarrollo implica compromisos del teorizante con modelos económicos, políticos o visiones del mundo específicas que responden a contextos sociales específicos lo que permite la participación de opiniones y búsqueda de definiciones inacabadas y pocas veces exhaustivas (Preston, 1999).

Podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos que el debate en torno al desarrollo es una discusión científica. El debate en torno al desarrollo tuvo lugar desde la filosofía política entre académicos e ideólogos que relacionaban la noción de construcción de Estado con las demandas sociales crecientes en Europa. El debate del *desarrollo* como el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos se nutre con la traducción al latín de las obras de Aristóteles y Platón en torno a la Política y la República. De esta forma, los intelectuales europeos encontraron en los antiguos griegos la fundamentación ontológica

entre el Estado, la Política y el Desarrollo. La ciencia nueva con su método hipotético deductivo es discutido severamente y aceptado en la mayoría de los estudios médicos, principalmente. De esta forma, la ciencia abona la discusión en torno a la relación entre avance tecnológico con fines de urbanismo y la reducción de enfermedades por higiene y condiciones de vivienda (Polèse, 1998). La política social en Inglaterra se orienta en un primer momento a la higiene como forma de control de enfermedades contagiosas como la peste, la gripe española y otras enfermedades de la piel cuyo origen ya no se atribuía a un castigo divino sino al tipo y formas de uso del agua, falta de higiene o falta de tratamiento de las aguas negras (Polèse, 1998). Adelantos urbanísticos impulsados posteriormente por los Ilustrados. Los servicios públicos toman tanta importancia que en toda Europa se promueven adaptaciones tecnológicas para dotar de drenaje, uso adecuado del agua, sanatorios públicos, baños y continua dotación de agua limpia en la ciudad.

Entre los mejoramientos urbanos orientados hacia la salud de la población como adaptaciones tecnológicas destacan las reformas borbónicas en España y América alrededor del 1700 como la limpia general de la ciudad de México, la construcción del drenaje de París por Napoleón Bonaparte en 1804, por mencionar algunos. A raíz de la introducción de servicios públicos en las ciudades americanas y europeas otros debates comenzaron: la atracción de personas hacia las ciudades, las formas de convivencia diferentes entre las ciudades y el campo y las relaciones sociales en espacios urbanos en lo que se denominó la revolución sanitaria:

*Europa del Oeste y Norteamérica iniciaron su fase de urbanización acelerada en una época en la que, considerando las tasas de mortalidad, las tasas de crecimiento natural seguían siendo relativamente poco elevadas; por lo tanto, cuando gracias a la revolución sanitaria bajaron las tasas de mortalidad, estas regiones ya se*

*encontraban en la fase de urbanización y de transformación demográfica que llevaría a la disminución de las tasas de natalidad (Polèse, 1998, 54).*

Desde la filosofía surgió la fundamentación del método lógico de la ciencia y con ello la diferencia de disciplinas dentro de la ciencia. Adam Smith redactó un tratado filosófico para su cátedra sobre Ética y será considerado como el acta de nacimiento de la Economía: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, publicado en 1776 (Smith, 2015). A partir de la propuesta de Smith, la economía como disciplina científica tomará como propio los debates en torno al *desarrollo* introduciendo conceptos y teorías cada vez más centradas en la monetización de las sociedades: utilidad, crecimiento, “stock”, rendimientos, costos y producción, durante el siglo XIX. Con Smith empieza también el estudio sobre el papel de las instituciones en el crecimiento económico (Ros, 2011)

El siglo XX la discusión en torno al desarrollo será primordialmente la reducción económica a la discusión en torno al aprovechamiento de los recursos con orientación hacia la producción y con ello hacia la acumulación de bienes. La teoría del *desarrollo humano* durante la segunda mitad del siglo XX tiene su fundamentación en las críticas que surgen hacia el modelo economicista del debate sobre el desarrollo y la recuperación de los atributos sociales y culturales de las sociedades, principalmente impulsados por el Club de Roma de 1968.

*El desarrollo no podía ser el resultado espontáneo de la acción de las leyes de mercado, sino que era un proceso de transformación de estructuras que implicaba la creación de una estructura productiva, vale decir de un sistema productivo, que asegurara un desarrollo endógeno autosustentable. Ello significaba, por un lado, la necesidad de avanzar en la industrialización y, por otro, de conducirla deliberadamente desde el Estado, a través no sólo de políticas de fomento, sino*



*mediante la elaboración y ejecución de planes que definieran las inversiones básicas requeridas en cada etapa* (Vidal y Guillén, 2007, 13).

En 1979, frente a un auditorio en la Universidad de Stanford con motivo del Ciclo de Lecturas Tanner sobre Valores Humanos, Amartya Sen retomaba una discusión en torno a la utilidad desde un enfoque de filosofía moral orientado hacia la igualdad en la que recuperaba la fundamentación de la filosofía política liberal de los siglos previos. Sen lleva a cabo su presentación sobre los tipos de utilidad y la propuesta de “necesidades básicas” aunque distingue que no es posible hablar de necesidades idénticas para todos; es por ello que introduce el concepto de “capacidades básicas” (Sen, 1992). Sin estar plenamente consciente de sus alcances, Sen comenzaba una revolución de las ideas sobre cómo concebimos el desarrollo, los medios para conseguirlo y sus fines. Las siguientes propuestas teóricas de Sen serán a partir del concepto de “capacidades” desde la filosofía política con la relación de conceptos como equidad, libertad y justicia social (Sen, 1992; Sen, 1993; Sen, 1998, y Sen, 1999).

El *desarrollo*, desde Sen, es “el logro de las libertades a partir de la expansión de las capacidades de las personas por medio de la adquisición de funcionamientos que le permiten aprovechar las oportunidades de su entorno” (Sen 1999). Desde la óptica de Sen, la inversión pública que mejora el entorno de oportunidades es una acción de *justicia social* toda vez que se orientan al mejoramiento de las condiciones de los grupos más vulnerables o las regiones con mayor rezago y de esta forma se promueve la *equidad* en una región determinada (Sen, 1999). Cuando las acciones y la inversión pública promueven el desarrollo en todas las localidades atendiendo aquellas que presentan mayores rezagos entonces hablamos de una *equidad distributiva* (Sen, 2011).

El principio primordial que promueve el Enfoque de Capacidades de Sen es la “compensación de las desigualdades en las libertades básicas”. Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica anualmente el Informe sobre Desarrollo Humano con la intención de promover acciones y políticas de desarrollo en todo el mundo con un de *enfoque de capacidades* (Carrera, 2015b). Con este fin, se solicitó al economista Mahbub ul Haq la preparación de un instrumento de cuantificación del desarrollo que siguiera la perspectiva de Sen (Haq, 1995). Nació así el Índice de Desarrollo Humano que en un principio consideraba tres elementos: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida aceptable (Haq, 1995).

Para Ady Carrera, el enfoque de capacidades de Amartya Sen enfatiza el valor de las instituciones por su aportación directa e indirecta en las capacidades humanas además de que se acepta que la gente es el actor principal del cambio y ella misma decide qué es lo que quiere transformar (Carrera, 2015b). En consonancia con la propuesta de PNUD en el año 2000 se firmaron los Objetivos del Milenio con una perspectiva de desarrollo humano a la que poco a poco se adicionaron dos enfoques. Por una parte, se presentó la preocupación por el medio ambiente de tal forma que las inversiones en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población no comprometieran la disponibilidad de los recursos en el futuro. A este enfoque se le llamo *desarrollo sostenible*<sup>30</sup>. Por otra parte, se impulsaron proyectos “bottom-up” o “desde abajo” en los que se argumentaba la posibilidad de aprovechar el conocimiento

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la Real Academia Española, el adjetivo “sostenible” significa: “[E]specialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente” (RAE, 2018), aunque utilizaremos el adjetivo “sustentable” como sinónimo de sostenible en este documento.

diferenciado que los distintos territorios requerían para impulsar su propio desarrollo. A este enfoque se llamó *desarrollo económico local*.

En 1987 durante la Cumbre de Río, Gro Brundtland, entonces directora de la Organización Mundial de la Salud (OMS), promovió la necesidad de satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La propuesta de un desarrollo con enfoque humano y perspectiva de sustentabilidad fue plasmada en la Agenda 21 que incluye las bases medioambientales para la promoción del desarrollo con la participación de actores locales que queda plasmado en el punto 28: Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21 de la sección III: Fortalecimiento del papel de los grupos principales de la Agenda 21 (1992).

La promoción de agendas para el desarrollo contemplaba una serie de acción *top-down* o “de arriba hacia abajo” en las que se motivaba a los gobiernos centrales a tomar medidas y realizar inversiones públicas en la dotación de servicios públicos, garantizar el acceso a la educación, la salud y los medios de comunicación. A finales del siglo XX se retomó la idea del “espacio y el territorio” como un elemento activo en el desarrollo de las comunidades (Vázquez, 2000). La noción del *desarrollo social* y el *desarrollo humano* se promovieron tomando en cuenta los esfuerzos propios de las comunidades desde sus necesidades, sus autoridades y sus procesos de toma de decisiones (Bedoya, 2010). La perspectiva “bottom-up” o “desde abajo” tomó forma con el enfoque de *desarrollo local* en el cual se parte de un contexto específico, con un marco institucional (formal e informal) social, cultural y económico con los que se potencias los proyectos de crecimiento y desarrollo económico con una perspectiva que parte desde el “territorio” como noción

principal del criterio de *eficiencia*<sup>31</sup>, y en este sentido se promovió la participación de *agentes locales, recursos descentralizados* para la toma de decisiones locales y el reconocimiento del papel relevante de la *innovación* en los procesos de desarrollo.

Para que podamos entender cómo la perspectiva de Sen promovida desde la ONU tuvo el alcance de un cambio de paradigma debemos observar su rol estratégico a nivel internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, los países aliados habrían firmado la Declaración Interaliada el 12 de junio de 1941 y la Carta del Atlántico el 14 de agosto y el 24 de septiembre del mismo año con la adhesión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en la que se estableció un acuerdo común por la seguridad social y económica para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. La Carta del Atlántico será incorporada a la Declaración de las Naciones Unidas en enero de 1942.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas en 1945 celebrada en San Francisco, el jefe de la delegación noruega Trygve Halvdan Lie era el único líder mundial que contaba con la posición mediadora entre los países aliados y la URSS ya que Joseph Stalin había expresado su confianza en Lie por la dura persecución que había dado en Noruega a Lev Trosky (Marie, 2009). Lie será nombrado primer Secretario General de las Naciones Unidas el 1 de febrero de 1946 y se identifica en la ONU un lugar en el que convergen las principales posturas internacionales en torno al desarrollo con el apoyo de las grandes potencias que

---

<sup>31</sup> El concepto de eficiencia será desarrollado desde la teoría del federalismo fiscal de la siguiente forma: considérese que un gobierno unitario debe proveer el mismo bien público a dos comunidades para lo cual debe cobrar un impuesto para cubrir gastos de operación. Si una comunidad es un poco más pobre que la otra o sus condiciones geográficas exigen un costo mayor, cobrar el mismo impuesto a ambas comunidades sería ineficiente e inequitativo. En este sentido la eficiencia se afirma cuando existe un sistema federal “ideal” que permite la participación de agentes locales para proveer bienes y servicios en función de las necesidades específicas de las comunidades (Oates, 1968).

durante las siguientes décadas participarán en la llamada Guerra Fría. En la Carta de las Naciones Unidas quedan explícitos los propósitos de *desarrollo económico y social* cuando se expresa que los pueblos de las Naciones Unidas estaban “decididos a promover el progreso y mejorar sus niveles de vida dentro de una libertad mayor” así como “emplear las instituciones internacionales para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos” (Sunkel, 1970).

Los primeros años de posguerra exigieron tareas planteadas en torno a la reconstrucción y el abastecimiento de las zonas más afectadas de Europa central, así como “la revitalización del sistema económico internacional” (Sunkel, 1970). En 1946, el Consejo Económico y Social de la ONU creó la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente, “ambas con el objetivo fundamental de participar en medidas destinadas a favorecer una acción concertada en la reconstrucción económica de los países devastados, elevar el nivel de la actividad económica, y mantener y reforzar las relaciones económicas de estas regiones, tanto entre sí como con los demás países del mundo” (Sunkel, 1970, 20). En 1948, el mismo Consejo creó la Comisión Económica para América Latina<sup>32</sup> (CEPAL), la cual “[S]e fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social” (CEPAL, 2016, 1). Investigadores de la CEPAL impulsarán el debate del desarrollo

---

<sup>32</sup> La CEPAL “es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. (CEPAL, 2017).

local, la teoría del subdesarrollo<sup>33</sup>, la teoría de la dependencia y el enfoque económico territorial en América Latina (Vidal y Guillén, 2007).

En este contexto surgió el tema de especialización de la *economía regional* que forma parte del *análisis regional* (Fujita y Krugman, 2004; Krugman, 1992; Salguero, 2006) y que está ligada a las conceptualizaciones de la *Nueva Geografía Económica* en torno a la idea general de que toda actividad económica se realiza en el espacio y esto incluye las decisiones relativas de los agentes gubernamentales y no gubernamentales, asociaciones políticas, grupos privados de empresarios (Krugman, 1992; Fujita y Krugman, 2004). En este orden de ideas, se proyecta la expectativa de un desarrollo económico regional en el cual, si todo marcha bien, si las decisiones de gobierno se toman adecuadamente, si existe cooperación entre los actores y redes de colaboración, los ciudadanos vivirán con un mayor ingreso, con disponibilidad de servicios públicos y con mejores oportunidades laborales (Polèse, 1998; Preston, 1999).

Dos perspectivas en torno al *desarrollo* se encontraron cara a cara en una discusión sin tregua justamente durante el período de reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial: la perspectiva de liberación de los mercados, principal postura de los países capitalistas, y la propuesta de estatización de los procesos productivos, imperante en los

---

<sup>33</sup> La escuela del subdesarrollo y la teoría de la dependencia latinoamericanas son fundamentales para comprender las bases teóricas de la teoría centro-periferia, la propuesta del Sistema Mundo de Wallerstein (Aguirre, 2003; Wallerstein, 2005) y la propuesta de los costos del hombre. La revisión del concepto de desarrollo desde los teóricos latinoamericanos propuso que no se pensara el desarrollo como un camino al que todos los países podían acceder libremente, sino que había una relación de explotación entre naciones. Posteriormente se propusieron escuelas de pensamiento como la teoría de la colonialidad, el colonialismo interno y la actual escuela de pensamiento crítico decolonial. Para una revisión más profunda se puede consultar González, (1971), (1987), Stavenhagen (1977), Dussel, (2007) y en especial la compilación “La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales” de Edgardo Lander, Santiago Castro Gómez, Fernando Coronil, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Francisco López Segrera, Walter Mignolo, Alejandro Moreno y Aníbal Quijano publicada por CLACSO (Lander, 1993).

países soviéticos. El debate teórico de ambas posturas económicas o de economía-política incluía una revisión epistemológica de los métodos de conocimiento al enfrentarse por una parte la lógica formal y la dialéctica, por una parte, el método científico y por otro el método dialéctico del materialismo histórico (Lefebvre, 1985).

Estas dos vertientes de pensamiento tendrán implicaciones en la formulación de lo que hoy consideramos perspectivas teóricas clásicas del desarrollo. En los países occidentales el proceso de reconstrucción estuvo acompañado de una visión “modernizadora” y una búsqueda de la urbanización de territorios afectados por la guerra. En los países soviéticos se apostó por la industrialización de la mayoría de los sectores incluyendo el campo. Estos enfoques fueron promovidos por medio de inversión y cooperación internacional sobre países de Asia, África y América Latina acompañados de una fuerte influencia ideológica. La Guerra Fría no constituyó una confrontación directa entre Estados Unidos y la URSS, pero sí tuvo implicaciones que estuvieron a punto a desencadenar procesos bélicos como la crisis de los misiles de Cuba, la guerra de Vietnam, la guerra de Corea y el surgimiento de guerrillas y dictaduras en América Latina (Halperin, 1987).

La perspectiva difundida desde Estados Unidos estuvo básicamente cimentada sobre la *teoría de la modernización* propuesta por Rostow que pretendía un proceso homogeneizador casi como un proceso civilizatorio homologado dirá Darcy Ribeiro (Riberio, 1976; Ribeiro, 1982). Se concebía entonces el *desarrollo* como un proceso civilizatorio sin vuelta atrás en la que cada sociedad modificaría su comportamiento en torno hacia una occidentalización de las estructuras sociales, políticas y económicas, en un proceso irreversible y deseable (Tipps, 1976).

Por otra parte, la influencia soviética impulsó una visión industrializadora y orientada hacia el pleno empleo en la que la sociedad cobraba una función mecánica y cuyo único fin

era la producción económica. A esta perspectiva se le llamó *comunista*, pero en varios países se constituyeron grupos de filósofos y científicos que compartían la intuición marxista sin apearse a la propuesta de industrialización soviética, por lo que adoptaron el nombre de socialistas. Entre ellos destaca José Carlos Mariátegui (2007), y presidente derrocado de Chile, Salvador Allende (Halperin, 1987).

A partir de la década de los 60, la *teoría de la modernización* fue atacada directamente por su postura *etnocéntrica* principalmente por autores de influencia marxista quienes cuestionaron la posibilidad de un único modelo de desarrollo en un contexto de competencia internacional por los recursos. La *teoría de la dependencia* de corte socialista e impulsada desde la CEPAL proponía básicamente que era imposible que todos los países alcanzaran el desarrollo a niveles deseables sin que hubiera concentración de los recursos en áreas geográficas específicas (Stavenhagen, 1977); es decir, el desarrollo de unos países se debía al subdesarrollo de otros cuyos recursos eran saqueados por medio de *enclaves* o la *explotación* (González, 1971; González, 1987). Esta propuesta fue fortalecida con propuestas sociológicas como la teoría de la *colonialidad* de Pablo González Casanova (1975) y Rodolfo Stavenhagen (1977) cuya base ideológica era Frantz Fanon (Stavenhagen, 1977; Zavaleta y González, 1981).

Por otra parte, la propuesta soviética fue seriamente criticada porque no contemplaba las condiciones culturales e históricas de los países del tercer mundo tales como la cosmovisión indígena y el campesinado. Mariátegui (2007), por ejemplo, criticaba fuertemente la propuesta de industrialización al afirmar que no contemplaba el impacto que tendría sobre las comunidades indígenas latinoamericanas que eran principalmente agrícolas (Mariátegui, 2007).



Desde los años 60 se descartó la posibilidad de una vía única al *desarrollo* sea por la vía de capitalista de la *modernización* o la vía comunista de la *industrialización* (Zavaleta y González, 1981). Empero, se pusieron sobre la mesa tópicos sobre el *crecimiento* y el *desarrollo regional* que motivaron la investigación académica sobre las condiciones y causas que impulsan el desarrollo en las localidades. Desde la academia económica existen dos grupos de teorías que dan mayor peso a los factores de impulso del *crecimiento* y del *desarrollo* en una región. Por una parte, se encuentran las teorías que dan mayor consideración a los factores exógenos o de naturaleza externa y que inciden directamente en las condiciones que impulsan el *desarrollo* en una región. En este grupo de teorías podemos identificar a algunos de sus teóricos más destacados: Johann Heinrich von Thünen (2009) y François Perroux (1967). Por otra parte, se encuentran las teorías que dan mayor consideración a los factores endógenos o de naturaleza interna a una región. En este grupo de teorías podemos identificar directamente a algunos de sus teóricos: Tormod Hermansen (1974), Albert Hirschman (1958; 1986) y Gunnar Myrdal (1974; 1975).

Von Thünen propuso una teoría en torno a la distancia entre el lugar de producción y el mercado dónde se ofertan el recurso ya que la renta varía de acuerdo con la localización, de esta forma, los bienes que se localizan a una mayor distancia del lugar de comercia tendrán un costo mayor que los otros bienes que se oferten en el mercado. Por otra parte, Tormod Hermansen, asume que las sociedades no se desarrollan de forma aislada, sino que es a través de una serie de cauces y contactos que motivan la adopción de formas de hacer las cosas entre sociedades, en un proceso de adaptación e innovación (Hermansen, 1974). Para Hermansen, debemos distinguir entre *desarrollo* de *cambio social* ya que el primero se refiere a juicios axiológicos, es decir, relativo a valores “sobre la orientación y la velocidad de los cambios estructurales” (Hermansen, 1974, 57). Para el autor, todo análisis sobre *desarrollo*

debe primero presentar “los juicios axiológicos en que se basan los parámetros empleados para evaluar el desarrollo” (Hermansen, 1974, 57). Hermansen también distingue entre *desarrollo* y *evolución* para distinguir los cambios motivados por mecanismos endógenos de cualquier sociedad ante aquellos que son producto del contacto o inducidos por políticas deliberadas. En este sentido el *desarrollo* tiene un componente de difusión de las innovaciones culturales y tecnológicas mediante la *ingeniería social* (Hermansen, 1974, 58). Dicho de otra forma, el *desarrollo* contiene orientaciones deliberadas desde la *planificación* y la *intervención política*.

Albert Hirschman (1983) propuso una crítica sobre la noción de *equilibrio* en la economía al prevenir que el *desarrollo* no se da de forma equilibrada entre los diversos sectores ya que, si una empresa aumenta en tamaño y producción, requerirá una mayor cantidad de insumos lo que impulsará el surgimiento de nuevas empresas proveedoras o de la búsqueda de innovación de las empresas existentes para disminuir los costos de producción (Hirschman, 1986). La *teoría del crecimiento desequilibrado* de Hirschman aporta un concepto en el que deberemos detenernos más adelante: *la inversión inducida* como lo es la *inversión pública* (Hirschman, 1986).<sup>34</sup>

Gunnar Myrdal, propone la *teoría de la causación circular acumulativa* para describir el proceso en que dos elementos de un sistema, en este caso económico, compiten por los

---

<sup>34</sup> Hirschman basa parte de su teoría en el concepto de “factor de la esperanza” de la obra *La Democracia en México* de Pablo González Casanova de 1965 (1975) que se considera la primera obra de sociología escrita en América Latina: “[T]ambién a principios de los sesenta un conocido politólogo mexicano acuñó el término “factor de esperanza” para explicar lo que para entonces constituía un periodo asombrosamente largo de estabilidad política en su país” (Hirschman, 1983, 1337) y “[L]as diversas descripciones del “factor de la esperanza” mencionadas en la sección anterior sugieren fuertemente que el tema de este ensayo se funde con un tema familiar para los sociólogos políticos: el efecto de la movilidad social sobre la estabilidad política y la integración social (Hirschman, 1983, 1339).

recursos en un proceso productivo (Myrdal, 1966; Myrdal, 1971; Myrdal, 1974). La región que se beneficie de una inversión en función de un crecimiento de la demanda esperada atraerá a los recursos de otras regiones que deseen beneficiarse de esta inversión aumentando la desigualdad con las regiones que verán su mano de obra calificada, a sus empresas y sus bienes de capital salir para buscar mejores opciones de crecimiento (Myrdal, 1966). Esta propuesta teórica es relevante cuando pensamos que la inversión inducida atrae factores productivos hacia un punto geográfico específico, como en el caso del crecimiento de la población de una cabecera municipal cuando se crean escuelas, vías de comunicación y empleos.

La desigualdad entre comunidades puede dar paso a la movilidad geográfica de los individuos. Para Gunnar Myrdal el proceso de *migración* comenzó con la integración de los Estados en Europa al final del periodo feudal (Myrdal, 1991; 1974). Durante el feudalismo, los individuos no podían dejar el feudo más que con permisos especiales. Con la integración de las regiones políticas en Estados en el sentido moderno, los individuos obtuvieron el libre tránsito que ocasionó el aumento del tamaño de las ciudades capitales. A nivel internacional tenemos un grave problema de migración explicada usualmente por elementos económicos de riqueza y pobreza, pero no solamente (Myrdal, 1971).

La *movilidad geográfica* (migración temporal o permanente) de individuos entre comunidades aumenta la demanda por servicios en las localidades de llegada (Krugman, 1992). Las localidades que ven a sus ciudadanos salir disminuyen la cantidad de población, pero también la cantidad de recursos humanos de trabajo, de conocimiento y de cultura de su comunidad. La migración genera por sí sola desigualdad entre las comunidades y se percibe en los indicadores de población y vivienda de las localidades. La migración puede aumentar la desigualdad o disminuirla, si los recursos se mueven hacia donde son más necesitados.

Una perspectiva *estructural-funcionalista* pensaría que el conocimiento, la riqueza y la cultura podrían distribuirse entre las localidades como vasos comunicantes que encuentran estabilidad en el agua que transita entre ellos a través de una conexión<sup>35</sup> (Myrdal, 1974). Gunnar Myrdal (1974) tiene otra explicación: los elementos de un sistema están en constante disputa por los recursos; un impulso inicial puede ocasionar que un elemento concentre más recursos o fuerza y ese impulso se verá mantenido o incluso podría aumentar con el tiempo, haciendo que ese elemento termine por consumir los recursos de otros elementos<sup>36</sup> (Myrdal, 1974).

En el sentido de Myrdal, Paul Krugman (1992) propone la *teoría de los rendimientos crecientes* y sólo es posible pensar en sistemas económicos no competitivos (Krugman, 1992). Estos impulsos que aumentan la desigualdad entre elementos son mantenidos o aumentados en un proceso de acumulación circular que pueden derivar en la desaparición de otros elementos: Un grupo político que comience a ganar poder político puede ocupar ese poder para conseguir más poder hasta verse convertido en una fuerza política imperante, en un partido único, por ejemplo. La causación circular acumulativa fue pensada por Myrdal para explicar la *desigualdad social* entre personas blancas y negras en Estados Unidos (Myrdal, 1966). Para el autor, las personas de color de piel blanca habían establecido condiciones que aumentaban la desigualdad y concentraban los recursos económicos y

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, la *teoría de los sistemas* de Ludwig von Bertalanffy (1998). Desde la *teoría de los sistemas*, Sergio Boisier propone: “habría que repensar el desarrollo (el proceso y su estado de realización en cualquier momento) a la luz de un marco de razonamiento más sistémico. Concretamente habría que reflexionar y trabajar el tema desde la perspectiva de la teoría de sistemas y ello llevaría rápidamente a sospechar que el desarrollo -territorial como es- no es sino una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado” (Boisier, 2003, 8).

<sup>36</sup> La intuición de esta postura está presente en la *teoría de la acumulación originaria* de Karl Marx, capítulo XXIV de *El Capital* (Marx, 1986).

políticos en manos de los blancos, en un círculo vicioso que no puede ser combatido en el corto plazo con reformas breves.

### **II. 3. Enfoque de capacidades y teoría del desarrollo humano**

Las propuestas sobre el *crecimiento económico* y el *desarrollo económico* pronto fueron insuficientes para los investigadores que se aproximaron desde diferentes ópticas abonando desde las ciencias sociales y las humanidades al debate. Las duras críticas contra la reducción económica al tema del *desarrollo* pronto urgieron a los teóricos a reconsiderar las bases morales del crecimiento desde las discusiones propias de la filosofía política. Uno de los teóricos más aventurados fue Amartya Sen quien revolucionó la idea que tenemos sobre el *desarrollo*.

El economista Amartya Sen propone repensar el *desarrollo* incorporando una perspectiva sobre la *libertad* y la *justicia social* (Sen, 1992; 1999). Con la *teoría de las capacidades*, Sen propone pensar que los individuos serán libres en la medida en que adquieran *funcionalidades* que les permitan acceder a las *oportunidades* del entorno. El reto es dotar de funcionalidades a los individuos de forma tal que puedan ser libres de desarrollar sus capacidades y acceder a las oportunidades con la intención de que se reduzca el hambre, la pobreza y la desigualdad.

La base teórica de Sen se encuentra en la propuesta de François Perroux (1967) sobre el *desarrollo* entendido como una combinación de cambios mentales y sociales para hacer crecer el producto real global de una forma acumulativa y durable (Perroux, 1967) que tuvo eco en los pensadores que volvieron los ojos hacia el *individuo* como un agente capaz de organizarse y orientar sus acciones para modificar su entorno. Entonces la capacidad del individuo como promotor de su propio desarrollo dio paso a la reconsideración sobre la

propuesta meramente material sobre acumulación del “stock” que desde el nacimiento de la economía había motivado las propuestas teóricas. Perroux (1958; 1967) tomó en serio las propuestas de los teóricos del *subdesarrollo* en América Latina y propuso el concepto de *costos del hombre* para aludir a los factores constitutivos que permiten vivir plenamente a los individuos, dada ciertas condiciones históricas (Perroux, 1967). La noción de *costos del hombre* de Perroux será desarrollada en un enfoque orientado a las condiciones constitutivas o “necesidades básicas” que debían ser cubiertas con la intención de que los individuos vivieran plenamente (Perroux, 1967). En este enfoque de necesidades básicas participan activamente Amartya Sen (1993) y Mahbub ul Haq (Haq, 1995).

El debate internacional se nutre gracias a la continua participación de jefes de Estado en las reuniones propuestas por la ONU y el Banco Mundial en las que destacan la Declaración de Cocoyoc de 1974, la Reunión de la Fundación Dag Hammarskjold de 1975 y la Conferencia Mundial sobre el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo en 1976 en las que se promueve la idea de que los Estados deben orientar sus acciones a la satisfacción de las necesidades básicas de su población en una perspectiva de promoción del *desarrollo* (OIT, 1976). Entre las necesidades básicas destacaban: la alimentación, las condiciones de vivienda, el material de la indumentaria, el acceso a la educación y los servicios de salud, la importancia de los servicios públicos como el acceso al agua potable y la luz eléctrica, la importancia de contar con fuentes de empleo y la procuración de un medio ambiente saludable (OIT, 1976).

Desde 1973 también es tarea internacional la procuración del medio ambiente con un enfoque de sustentabilidad desde la promoción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuyo director, Maurice Strong, utilizaba continuamente el concepto de *ecodesarrollo* del economista George I. Sachs. Esta propuesta tuvo eco en la

Declaración del Río en 1987 y la presentación del Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente de las Naciones Unidas de Gro H. Brundtland (1987) quien definió al *desarrollo sostenible* (en inglés *sustainable*) como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1987). A partir de la Declaración de Río (1992) se propondrá la Agenda 21 (1992), un acuerdo de voluntades entre jefes de Estado, orientado hacia el desarrollo sostenible con un enfoque de equidad, como en el Principio 3 se lee: “[E]l derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Declaración de Río, 1992).

Por otra parte, desde la perspectiva de los *costos del hombre* y las *necesidades básicas*, Sen se acercó a la noción de *capacidad básica* idea que llevaba algunas décadas puliendo pero que recibió especial atención al orientar su intención hacia el *desarrollo* entendido como “un proceso de ampliación de oportunidades para que las personas puedan ser y logren hacer lo que valoran” (Sen, 1999). De esta forma, el *desarrollo* es el proceso en el que se expanden las capacidades de las personas gracias a las *oportunidades* que presenta su entorno y con lo que se permite superar las *privaciones* (Sen, 1992).

El *enfoque de capacidades* de Sen recoge las propuestas internacionales en torno al *desarrollo sostenible*, el *ecodesarrollo* y la promoción de la *inversión inducida* del gasto público al desarrollo humano, orientado desde la filosofía política para comprender al *desarrollo* como un medio hacia la *libertad* a través de la expansión de las capacidades de las personas y con ello de la libre elección de sus satisfactores. Las capacidades de las personas solo pueden ser expandidas con las habilidades que se adquieren y los funcionamientos que permiten a las personas hacer o llevar a cabo actos que ellos mismos valoran y desean. Las obras en las que desarrolla su enfoque Sen son “Capacidad y Bienestar”

(Sen, 1993), “Bienestar, Justicia y Mercado” (Sen, 1998) y “Desarrollo y Libertad” (Sen, 1999).

El enfoque que le valió el Premio Nobel de Economía a Sen en 1998, contiene un criterio de *equidad* al argumentar en favor de medidas de inversión pública directamente hacia los grupos que presentan mayor rezago. Para Sen, invertir los recursos públicos hacia las regiones con mayores carencias es un acto de *justicia social*, y las políticas públicas deben orientarse, en ese sentido, hacia la consideración de los aspectos sociales, culturales, ecológicos de los grupos más vulnerables y los territorios que presentan mayores carencias como el hambre, la falta de inversión en educación y la falta de elementos sanitarios como clínicas y servicios públicos (Sen, 1999). Específicamente sobre los servicios públicos, Sen afirma que su provisión tiene un costo relativo menor en los países en vías de *desarrollo*, pero no siempre las comunidades tienen los recursos para desarrollar proyectos por sí mismos de provisión de servicios públicos de forma autogestiva, es por ello la importancia de la política social orientada a la provisión de los servicios públicos (Sen, 1993; Sen, 1999).

En un sentido similar al de Perroux, Sen abordará la noción de *libertades constitutivas* como conjuntos de capacidades básicas que permiten a los individuos acceder a las oportunidades de su entorno (Perroux, 1967), elegir libremente la forma de vida que prefieran, llevar a cabo acciones de acuerdo con sus propios valores y procurar el bienestar de sus familias. Al indicar Sen que el *desarrollo* es un proceso de expansión de capacidades está argumentando que es también un proceso de ampliación de las libertades (Sen, 1999). Las *libertades constitutivas* de Sen se pueden desagregar en tres dimensiones: valor universal, oportunidades y procesos y compromiso social (Sen, 1999).

El *valor universal* es la dimensión política donde operan los derechos universales protegidos por los marcos institucionales formales de los Estados y que se orientan hacia la



*justicia social y económica. Las oportunidades* y los procesos de la *libertad* es la dimensión social en la que materializan los deseos individuales, “la capacidad para conseguir cosas” y que dependen del entorno que ofrece al individuo cobijo, empleo, acceso a los bienes y servicios del mercado, por mencionar algunas condiciones. Los procesos son la materialización de la dimensión política en la participación de debates y toma de decisiones comunitarias, en el sentido del concepto de *capital social* (Sen, 1999). El *compromiso social* es la dimensión conductual orientada hacia remediar la miseria, las hambrunas y las enfermedades prevenibles que aún padecen muchas poblaciones en todo el mundo (Sen, 1998), en este sentido Sen aclara: “[L]a capacidad es principalmente un reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos” (Sen, 1992, 63). En este sentido, el *capital social* es una institución social que junto con la cohesión comunitaria y la participación ciudadana apuntan a la cooperación para mejorar el *desarrollo humano* (Carrera, 2005b).

Estas *libertades constitutivas* también deben considerar los medios para el proceso del *desarrollo* que se encuentran en las libertades instrumentales: a) políticas, sobre la libertad de expresión, el pluralismo político, el derecho al voto; b) los servicios económicos, sobre la posibilidad de consumir bienes y acceder a financiamientos o créditos, libertad de intercambio y la estabilidad de precios; c) las oportunidades sociales, sobre la disponibilidad de los servicios públicos y la inversión en servicios de educación y salud que permiten a los individuos vivir plenamente una vida larga con conocimientos útiles; d) las garantías de transparencia, sobre la libertad de divulgación de la información y el acceso a ella, y e) la seguridad protectora, sobre los instrumentos de seguridad social, seguros de desempleo, medios asistenciales para gente sin hogar y las opciones de ingreso en casos de emergencias (Sen, 1992).

## II. 4. Enfoques de desarrollo local y sostenible

A partir del enfoque de las *necesidades básicas* y los *costos del hombre* se dio un golpe de timón a la concepción del *desarrollo* con la introducción del debate en torno al *desarrollo humano* a nivel internacional. De entrada, dejó de considerarse al *desarrollo* como un paso natural del *crecimiento* y se consideró el criterio de *equidad distributiva* en las inversiones públicas para que el crecimiento tuviera un impacto directo en el desarrollo, de otra forma sería un crecimiento acumulado en una zona geográfica específica y esto aumentaría la *desigualdad* en lugar de disminuirla (Sen, 1992; Vázquez, 2000)

Por otra parte, se discutió en torno a la disponibilidad futura de los recursos dado que son efímeros. Al ser los recursos escasos, la disponibilidad futura podría depender del manejo eficiente de los recursos, el tratamiento de los desechos y la incorporación de un enfoque orientado hacia el cuidado del medio ambiente en la promoción del *crecimiento económico* y el *desarrollo*. La Conferencia sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro de 1992 de las Naciones Unidas, retomó planteamientos previos de las Conferencias de Estocolmo de 1972 y del Informe de Gro Brundtland (1987) “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, para proponer un frente internacional en la promoción del *desarrollo sostenible* (García, 2007). El criterio de *sostenibilidad* apunta hacia la “armonía con la naturaleza” (Declaración de Río, 1992) como un derecho para la vida saludable y productiva. Se retomó la propuesta de Gro Brundtland (1987) expuestas en el Informe “Nuestro Futuro Común” en el que se define al *desarrollo sostenible* (en inglés *sustainable*) como “aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1987).

El propio Sen retoma estos documentos y en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 propone “la integración del progreso humano y de la conservación del medio ambiente” como el desafío central al que deben enfocarse los esfuerzos. El criterio de *equidad distributiva* entre poblaciones que Sen utilizó en un sentido horizontal para pensar el *desarrollo* en lugar del *crecimiento*, ahora es incorporado desde una lógica vertical transgeneracional con el criterio de sustentabilidad ya que se homologan oportunidades tanto para las poblaciones actuales como para las futuras sin que el beneficio de unos tenga que ser compensado con las carencias de otros. El enfoque de *desarrollo sostenible* se adiciona al enfoque de *desarrollo humano* a partir de una perspectiva transgeneracional que concibe la disponibilidad de los recursos en un *tiempo cero* y la disponibilidad de los recursos en un *tiempo uno*. En el momento que los recursos toman un rol determinante en la promoción del *desarrollo* otro elemento surge como imperativo: el *territorio* (Vázquez, 2000).

Localizados los recursos en un territorio específico, la relevancia de los *agentes locales* en la administración de los recursos se vuelve central en las propuestas de *desarrollo* desde una perspectiva que no reduce el análisis al economicismo o búsqueda de acumulación. El debate se torna de una perspectiva “desde arriba” (top-down) a una perspectiva “desde abajo” (bottom-up) con la afirmación de que lo global tiene su desafío más inmediato en la escena local (Scott, 2004). Vázquez Barquero expone la importancia de las estrategias de *desarrollo* impulsadas desde abajo como la consecuencia del cambio de paradigma del desarrollo orientado hacia la *sustentabilidad* (Vázquez, 2000; Vázquez, 2007). El *territorio* es concebido como un agente de transformación social “del que forman parte los actores y las organizaciones en la toma de decisiones de inversión” (Vázquez, 2007). Surge así el enfoque de *desarrollo local* como una perspectiva “desde abajo” que considera a las estrategias locales de *desarrollo* en la administración eficiente los recursos bajo el criterio de

*equidad distributiva* en una estructura institucional determinada (Vázquez, 2007). De esta forma, “el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región” (Vázquez, 2000, 5).

La *comunidad territorial* es entonces el agente que por iniciativa propia puede promover las ideas y los proyectos que permitan utilizar sus recursos, ya que son quienes mejor conocen sus problemas y necesidades. Los actores locales, para Vázquez Barquero, a través de sus decisiones de inversión y la “participación en la formulación y gestión de las políticas” son quienes contribuyen al *desarrollo* de un *territorio* (Vázquez, 2007). Las instituciones y la cultura presente en los territorios son condicionantes para los procesos de desarrollo desde el enfoque de desarrollo local. En este sentido, se deben tomar en cuenta que los sistemas culturales de valores, las normas y los principios que se transmiten de generación en generación a través de la familia y la religión están localizados en un espacio geográfico específico (Vázquez, 2000). Este cúmulo de saberes tiene una orientación hacia el territorio y está determinado por el mismo territorio y la relación que tiene la comunidad con el espacio geográfico que habita (Vázquez, 2005; Vázquez, 2007).

Desde la *teoría de desarrollo local*, es importante destacar que las comunidades tendrán procesos de toma de decisiones diferenciados y específicos. Es decir, las prioridades para una comunidad serán diferentes en comparación con otras comunidades, es por ello que el gasto de inversión que se realiza toma en consideración aspectos geográficos del territorio, culturales de la comunidad, políticos en la coyuntura nacional e internacional además de los económicos que son los primeros en tomar en cuenta desde la visión clásica del crecimiento y desarrollo (Romero, 2002). Para Eunice Romero (2002), la teoría del *desarrollo endógeno*

puso sobre la mesa la centralidad de las comunidades tienen recursos que constituyen su *potencial de desarrollo* (Romero, 2002).

Para Vázquez Barquero, el concepto central es *capital social* que retoma de Fukuyama y que lo entiende como “la capacidad de la gente para asociarse con los demás, formar grupos y organizaciones con el fin de conseguir objetivos comunes en diferentes esferas sociales” (Vázquez, 2007; 2009). En tanto que los ciudadanos tengan capacidad para organizarse, el *desarrollo local* será un proceso motivado desde adentro de la comunidad a partir de sus procesos de toma de decisiones. En este sentido, la teoría del *desarrollo endógeno* es parte del enfoque de *desarrollo local* que surge como una visión interna de las comunidades como capaces de promover su propio desarrollo. Más allá de los niveles de ingreso de las comunidades, siguiendo a Sen, Vázquez Barquero propone pensar que lo más importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean, el desarrollo como un medio hacia la libertad.

La importancia de la política de desarrollo incluye para Vázquez Barquero el gasto social destinado a la infraestructura: “[L]a construcción y mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es uno de los instrumentos más usados en las políticas de desarrollo local” (Vázquez, 2009, 8). En este sentido, la infraestructura es un componente mínimo básico que permite a las comunidades aprovechar los recursos como potencial de su propio *desarrollo*. En términos de Antonio Vázquez Barquero:

*En ocasiones se trata de crear infraestructuras nuevas, como sucede en los Cuchumatanes, donde una de las acciones prioritarias fue la construcción de caminos para la estructuración del territorio y vincular la zona a la carretera Panamericana, con el fin de mejorar la accesibilidad de la región y facilitar, así, la presencia de los productos locales en el mercado de la ciudad de Guatemala y*

*favorecer las exportaciones. Pero, otras veces se trata incluso de construir una ciudad como sucede con Villa el Salvador, situada a 20 kilómetros al sur de Lima y cerca de la carretera Panamericana, iniciativa que permitió convertir una zona desértica en una ciudad que en la actualidad supera los cuatrocientos mil habitantes (Vázquez, 2009, 8).*

Desde el *enfoque de desarrollo local*, el *desarrollo* es un proceso de expansión de las capacidades de los individuos con una orientación *bottom-up* que privilegia el uso responsable de los recursos y atiende los procesos internos de toma de decisiones de las comunidades geográficamente localizadas. Es, entonces, un proceso en el que interactúan instituciones, valores, costumbres, religiones, proyectos políticos, intereses económicos, entre otros. El proceso de toma de decisiones de gasto de inversión es un momento en que se manifiesta la interacción de estos elementos y se enfoca hacia el *desarrollo* toda vez que incluye el criterio de equidad en atención a las demandas y necesidades de la población, sobre todo de los grupos más vulnerables en procesos impulsados principalmente por los gobiernos locales:

*Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de los ayuntamientos y de las regiones (estados federales), el desarrollo económico no tiene por qué verse necesariamente en términos de los intereses generales del Estado, sino que, por el contrario, el desarrollo local endógeno aparece cuando menos como una estrategia posible (Vázquez, 2000, 22).*

Después de la segunda mitad del siglo XX, para Sánchez Bernal se consolidaron las *teorías del desarrollo regional* como un área del conocimiento en la que el *desarrollo económico local* es un proceso en el cual la comunidad y el gobierno “se organizan para estimular principalmente la actividad empresarial y el empleo” (Sánchez, 2008, 38). Dicho,

en otros términos, el proceso al que apunta el desarrollo económico local es el de generar empleo con los recursos de la comunidad. Para ello es necesario que existan condiciones que impulsen el proceso como lo es el liderazgo de los agentes locales, la capacidad empresarial, cierto emprendedurismo por parte del gobierno local, innovación tecnológica y reinversión de la riqueza que se genera en la comunidad. Para esta perspectiva, el gobierno local es uno de los actores más relevantes toda vez que desempeña un papel decisivo en la construcción de políticas encaminadas al desarrollo económico local (Sánchez, 2008).

Para que el gobierno local pueda tener un rol estratégico es necesario que exista un contexto en favor de la descentralización, y la globalización ha servido en favor de generar este contexto (Bennett, 2012; Sánchez, 2008). Después de la década de los 80 la globalización está marcada por procesos de *descentralización*, pero también con un déficit fiscal generalizado, inflación en la mayoría de los países, subempleo y emigración (Ros, 2011). La visión general a finales del siglo pasado es que las reformas fiscales han fallado y se ha permitido que los Estados como México sean dependientes de los ingresos del petróleo (Ros, 2011).

La *descentralización* tiene varias dimensiones de cambio si se observa desde un punto de vista institucional. Siguiendo a Sánchez Bernal, uno de los puntos más relevantes es la organización de fuerzas políticas locales y la forma en que participan los grupos de interés en los procesos políticos formales (Sánchez, 2008, 61). Las alianzas políticas que gobiernan en los municipios definen los proyectos económicos de la administración municipal (Sánchez, 2008). Para Heidi Smith, esto se debe a que los gobiernos locales, están mejor equipados para proveer ambientes de políticas públicas para favorecer el *desarrollo económico* en lugar de los gobiernos centrales cuyo poder normalmente se encuentra en las ciudades capitales (Smith, 2017, 251).

El *desarrollo local*, partiendo del concepto de desarrollo de Amartya Sen y tomando en consideración la propuesta de Vázquez Barquero, lo entendemos aquí como *la gama de oportunidades disponibles para el proceso de ampliación de las libertades a partir de la adquisición de capacidades y funcionamientos de los individuos cuyo medio es la inversión inducida por medio del gasto público para la infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida*. Es decir, que el *desarrollo local* son el conjunto de características sobre la vivienda, los servicios públicos, la disposición de servicios de educación y salud que permiten a los habitantes de un territorio específico aumentar sus capacidades.

La importancia de los gobiernos municipales, en este sentido es que “[E]l gobierno local puede resolver los problemas, a través de iniciativas encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de la producción” (Vázquez, 2000, 22) o “ampliar las oportunidades de desarrollo” de los habitantes en una comunidad determinada. Para Carrera (2005b), la participación activa de todos los actores locales y de las instituciones políticas y sociales es una precondition para avanzar en los objetivos de desarrollo humano. Entre sus beneficios esperados se encuentra: el empoderamiento de individuos y grupos en comunidades definidas (Carrera, 2005b).

## **II. 5. El papel de los gobiernos locales en el *desarrollo***

El tema del *desarrollo* promovido por agencias internacionales en cooperación con gobiernos centrales de varios países no siempre estuvo anclado en la apuesta por una participación activa de los gobiernos locales. El rol del gobierno local, municipal en el caso de México, como actor estratégico fue estudiado en México por Enrique Cabrero en su obra “Acción pública y desarrollo local” (Cabrero, 2013). En su obra, Cabrero (2013) estudia el caso de municipios urbanos, o ciudades, que experimentan una “expansión en sus finanzas



locales” y, a su vez, un aumento en los costos de los aparatos administrativos; para ello, revisó las actas de Sesión de Cabildo. Cabrero (2013) aborda el caso de Toluca, Estado de México, que impulsó acciones de desarrollo urbano; León, Guanajuato con una agenda de desarrollo municipal que aparece en 10% de los asuntos tratado en las sesiones de cabildo; Aguascalientes; Aguascalientes, con acciones impulsadas hacia el desarrollo industrial; San Luis Potosí, San Luis Potosí, que presenta acciones en materia de desarrollo urbano.

En este sentido, Villalobos (2010) hace una revisión del Programa Agenda desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) de INAFED para lo que identifica que las acciones de los gobiernos locales en México pueden impulsar acciones y programas orientados hacia el desarrollo en cuatro ámbitos:

1. *Desarrollo institucional para un buen gobierno*
2. *Desarrollo económico sostenible*
3. *Desarrollo ambiental sostenible*
4. *Desarrollo social incluyente* (Villalobos, 2010, 268).

Desde una aproximación más minuciosa, Villalobos (2010) expone las actividades y programas específicos para estos cuatro ámbitos. En el caso de “Desarrollo institucional para un buen gobierno”, el autor encuentra las siguientes actividades por desarrollar:

1. *Administración con responsabilidad y calidad*
2. *Asociado y vinculado*
3. *Sistema profesional de servidores públicos*
4. *Municipio participativo*
5. *Municipio fiscalmente responsable*
6. *Líder en protección civil (PC) y promotor de la cultura de PC.*
7. *Técnicado y con Internet*

8. *Jurídicamente ordenado*
9. *Con vigencia del Estado de Derecho*
10. *Transparente*
11. *Finanzas sanas*
12. *Seguro* (Villalobos, 2010, 269)

En el caso de “Desarrollo económico sostenible”, Villalobos (2010) encuentra la siguiente lista de acciones y programas que pueden impulsar los gobiernos municipales:

1. *Innovador de alternativas económicas*
2. *Promotor de las vocaciones productivas*
3. *Responsable del abasto de artículos básicos*
4. *Promotor de la capacitación para el empleo local*
5. *Promotor del turismo*
6. *Comunicado interna y externamente*
7. *Promotor del sector agropecuario*
8. *Promotor de la industria, comercios y servicios* (Villalobos, 2010, 269)

Para el ámbito de “Desarrollo social incluyente”, Villalobos enlista las siguientes actividades:

1. *Prestador de servicios públicos*
2. *Deporte y recreación*
3. *Étnica y socialmente incluyente*
4. *Promotor de la equidad de género*
5. *Responsable de la población socialmente en riesgo*
6. *Municipio saludable*
7. *Calidad educativa de nivel básico*

8. *Vivienda digna*
9. *Formador de ciudadanía*
10. *Promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico.*
11. *Responsable del combate a la pobreza* (Villalobos, 2010, 269)

Por último, para el ámbito de “Desarrollo ambiental sustentable” Villalobos (2010) enlista las siguientes actividades:

1. *Cuidadoso del aire*
2. *Responsable de su basura y otros desechos*
3. *Cuidadoso de su imagen*
4. *Protector de recursos naturales*
5. *Territorialmente bien ordenado*
6. *Responsable del agua*
7. *Cuidadoso y responsable del suelo*
8. *Promotor de la educación ambiental* (Villalobos, 2010, 269).

En este mismo tenor, el “Documento de Política de CGLU: El Rol de los gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Territorial” de la La Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en adelante CGLU) (CGLU, 2016) apunta que los gobiernos locales son indispensables para el proceso de desarrollo económico ya que entre sus actividades “abordan las necesidades de desarrollo social de sus ciudadanos (salud pública, educación, vivienda, movilidad, gestión de residuos, acceso al agua, alumbrado, instalaciones culturales y recreativas, cuidado infantil y otros bienes y servicios públicos que son esenciales para la calidad de vida en el territorio” (CGLU, 2016, 7). Desde el punto de vista del CGLU, el *enfoque de desarrollo económico local* requiere estrategias “desde abajo” en el que se articulen los esfuerzos con un enfoque de *desarrollo integrado* (CGLU, 2016).

El CGLU (2016), a diferencia de Villalobos (2010), distingue los ámbitos del desarrollo en:

1. *Desarrollo social y humano*
2. *Desarrollo institucional y cultural*
3. *Desarrollo económico*
4. *Desarrollo sustentable* (CGLU, 2016, 11)

Para ello, la CGLU propone las siguientes acciones y programas para cada ámbito o dimensión del desarrollo. En el caso de “Desarrollo social y humano”, la CGLU (2016) propone:

1. *Acceso y mejora de la educación, formación, nutrición y salud*
2. *Mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno*
3. *Calidad de las relaciones de trabajo*
4. *Fortalecimiento de la mujer en la sociedad*
5. *Desarrollo de formas de Economía Social y Solidaria* (CGLU, 2016, 11)

En el ámbito de “Desarrollo institucional y cultural”, la CGLU (2016) propone:

1. *Movilización y participación ciudadana*
2. *Fortalecimiento de los gobiernos locales*
3. *Coordinación de las instituciones públicas*
4. *Cooperación público-privada*
5. *Articulación social, creación de redes y capital social territorial*
6. *Fomento de cultura creativa y solidaria* (CGLU, 2016, 11)

En el ámbito de “Desarrollo económico” la CGLU (2016) propone:

1. *Fomento de la diversificación y la calidad productiva en el territorio*

2. *Infraestructuras básicas para el desarrollo territorial*
3. *Servicios de apoyo a la producción para micro-empresas, empresas pequeñas y medianas y cooperativas locales*
4. *Sector financiero especializado territorialmente*
5. *Sistema fiscal y marco jurídico y regulatorio apropiado para el fomento del desarrollo territorial*
6. *Fomento de sistemas territoriales de innovación (CGLU, 2016, 11)*

En el ámbito de “Desarrollo sustentable” la CGLU (2016) propone:

1. *Valorización del patrimonio natural y cultural como activos de desarrollo*
2. *Fomento de energías renovables*
3. *Uso eficiente de recursos, agua, energía y materiales*
4. *Fomento de la producción ecológica y de la producción ecoeficiente*
5. *Fomento de la producción local y de las formas de consumo sostenibles*  
(CGLU, 2016, 11)

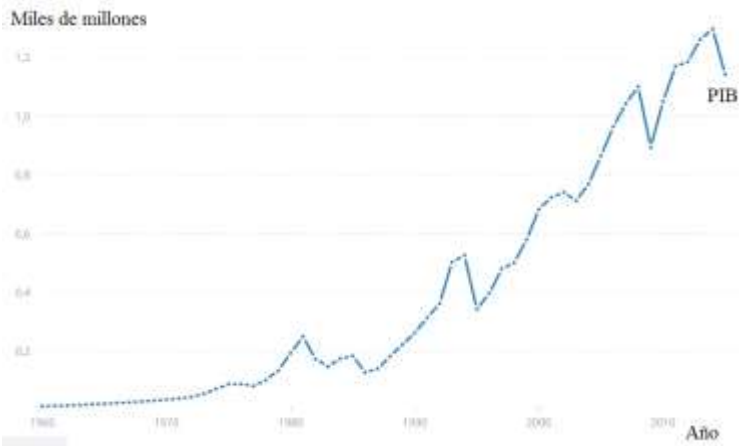
Observamos como en los distintos materiales de apoyo (Cabrero, 2013; Villalobos, 2010; CGLU, 2010) se percibe una interrelación entre los ámbitos del desarrollo y la forma en que los gobiernos locales pueden participar en su promoción con programas y actividades enfocados al mejoramiento de las condiciones de vida y vivienda de sus habitantes. Destaca que el mejoramiento de vivienda y prestación de servicios públicos está presente como una de las acciones más mencionadas al respecto.

## **II. 6. Aproximaciones cuantitativas al desarrollo**

Desde una perspectiva economicista se propone el Producto Interno Bruto (PIB) como indicador de crecimiento económico que expresa en términos monetarios la producción

de bienes la demanda de servicios en un país o región durante un período determinado. La construcción del PIB requiere la monetización de los bienes y servicios que se tomarán en consideración para su cálculo. De acuerdo con el Banco Mundial, el PIB de México en 2015 fue de 1'43'793.18 millones a precios del dólar estadounidense de 2015. La gráfica de crecimiento del PIB en México a precios corrientes del dólar estadounidense de 2015 se ve de la siguiente forma (ver ilustración 7):

*Ilustración 7. PIB de México a precios corrientes en dólares de 2015*



*Fuente: Banco Mundial, 2015*

Para el año de 2015, de acuerdo con INEGI, el PIB por entidad federativa a precios constantes ordenados por la entidad que más PIB tuvo al que menos nos da la siguiente tabla (ver tabla 4):

Tabla 4. PIB por entidad federativa para 2015 a precios constantes de 2008

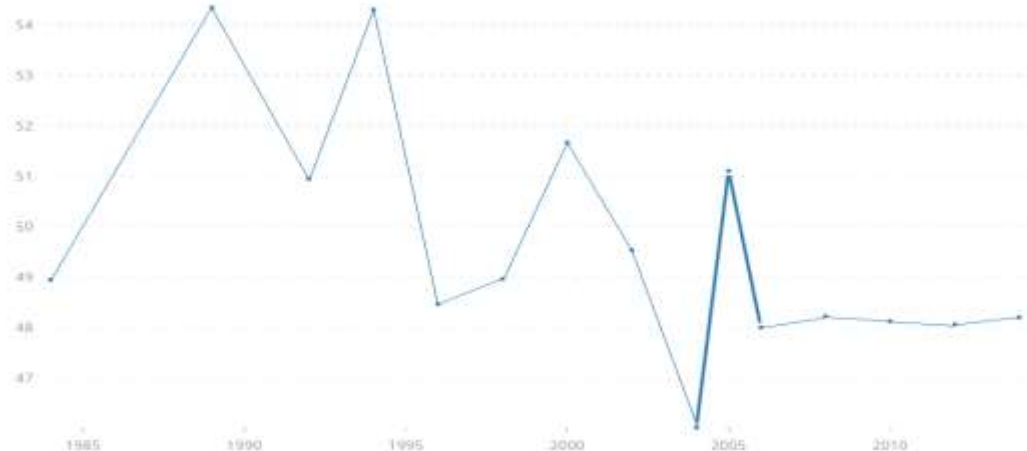
Entidad federativa	Millones de pesos a precios constantes de 2008 en 2015
Nacional	13,743,338
Ciudad de México	2,312,562
México	1,230,628
Nuevo León	1,041,797
Jalisco	889,703
Veracruz	676,899
Guanajuato	591,414
Campeche	570,172
Coahuila de Zaragoza	464,771
Puebla	435,028
Tabasco	433,857
Tamaulipas	423,215
Baja California	409,317
Sonora	401,342
Chihuahua	400,916
Michoacán de Ocampo	318,401
Querétaro	314,979
Sinaloa	290,580
San Luis Potosí	271,982
Chiapas	227,598
Hidalgo	224,237
Quintana Roo	223,435
Oaxaca	213,783
Yucatán	203,685
Guerrero	196,744
Aguascalientes	169,885
Durango	161,902
Morelos	159,717
Zacatecas	131,983
Baja California Sur	103,406
Nayarit	92,149
Colima	81,672
Tlaxcala	75,578

Fuente: INEGI, 2017, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/>

En una perspectiva aún economicista, Corrado Gini propuso el coeficiente que lleva su nombre con la intención de estimar la desigualdad de los ingresos en una variación entre cero y uno. Para estimar el Coeficiente de Gini (CG) se requiere calcular la Curva de Lorenz en una gráfica de concentración acumulada de la distribución de la riqueza sobre la curva de

distribución de frecuencias de la riqueza de los individuos o grupos de individuos que se desea comparar. El CG puede leerse como porcentajes. Con datos de Banco Mundial, podemos graficar el Índice de Gini que se ha mantenido estable desde casi una década (ver ilustración 8):

*Ilustración 8. Índice de Gini para México*



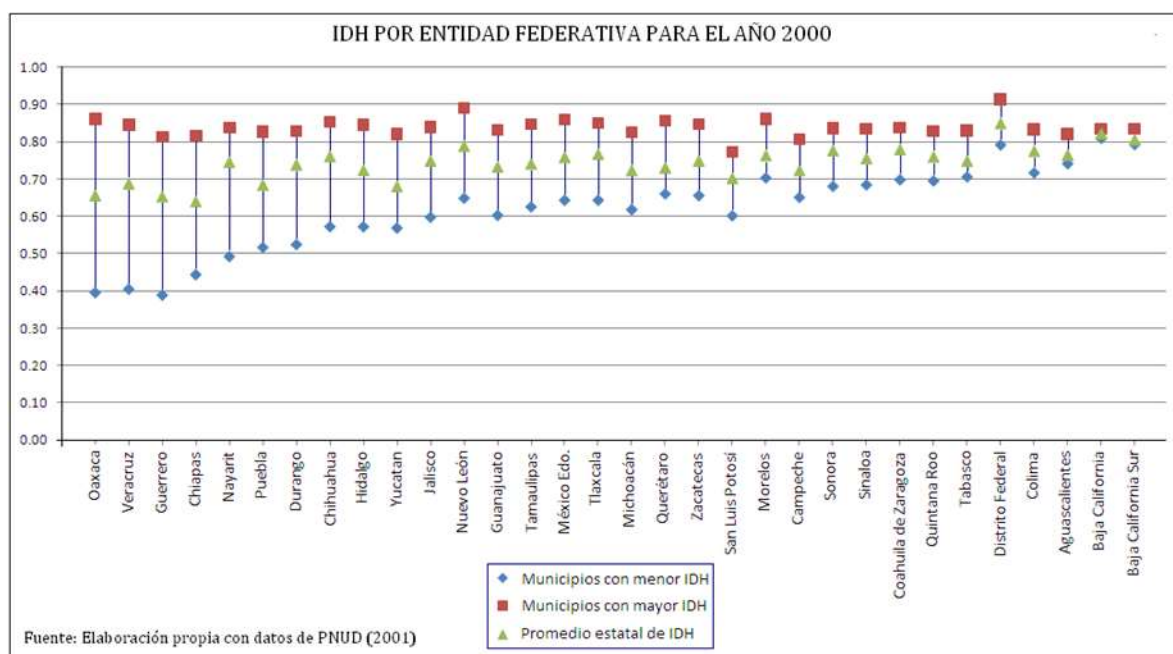
*Fuente: Banco Mundial, 2015*

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue propuesto por Mahbub ul-Aq siguiendo la propuesta teórica de Amartya Sen. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó la métrica del IDH como estimación no economicista del desarrollo compuesta por tres variables: educación, salud e ingreso. El IDH permite observar la variación de indicadores socioeconómicos de un país o región y establecer comparaciones. Como indicadores de educación se utiliza el Nivel de Escolaridad o Tasa de Analfabetismo, como indicadores de salud se utiliza la Tasa de Mortalidad Infantil o la Esperanza de Vida de la Madre y como indicador de ingreso se utiliza el PIB per cápita. La elección de uno u otro indicador se hace con base en los datos disponibles por país.



El PNUD estima el IDH en México utilizando la información disponible del Censo de Población y Vivienda de INEGI que se realiza cada 5 años con estimaciones propias en los años no censados y publican en un informe de acceso libre la estimación anual del IDH en el país. La estimación del IDH por PNUD propuesto a nivel municipal permite observar una disparidad entre los municipios de las entidades federativas. Utilizando los datos de PNUD sobre IDH para el año 2000 ordenamos a los municipios desde el que tiene menor IDH, el promedio por entidad y el mayor en la siguiente gráfica (ver ilustración 9):

*Ilustración 9. IDH por entidad federativa para el año 2000*



*Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, 2001*

## II. 6. Consideraciones finales

El *desarrollo* es un proceso antes que un fin; es decir, debido a la variedad de intentos de definición desde distintas ópticas, es un concepto polisémico. Los autores concuerdan con que el *desarrollo* es un proceso en el que se adquieren cada vez mejores condiciones por lo

que implica un juicio de valor para su definición. El enfoque de capacidades de Amartya Sen nos propone la *teoría del desarrollo humano* que concibe al *desarrollo* como un proceso de ampliación de la libertad a partir de la adquisición de funcionamientos o capacidades que los seres humanos pueden utilizar para mejorar sus condiciones de vida. En este sentido es relevante las oportunidades que su entorno ofrezcan a los individuos para ampliar su espectro de capacidades.

Desde los distintos enfoques en torno al desarrollo se han propuesto distintas formas de cuantificar los cambios en las condiciones de los habitantes. Desde el enfoque de capacidades se utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que puede ser estimado a nivel localidad, municipio, región o país dependiendo del estudio que se proponga. En México, la diferencia de IDH entre los municipios y al interior de los municipios es relevante. Los municipios metropolitanos presentan mayor IDH que los no metropolitanos, por lo que se requiere un análisis de los factores que afectan la diferencia de IDH y sobre todo al interior de los municipios, entre localidades.

Dos propuestas adicionales se incluyen al *desarrollo humano* para tomar en cuenta la sostenibilidad de las acciones y el rol estratégico de los gobiernos locales en un proceso “desde abajo” de propuesta de estrategias para la promoción del *desarrollo* tomando en cuenta el *territorio* como el elemento estratégico. Después de la revisión de las propuestas, comprendemos que el *desarrollo local* es la *gama de oportunidades disponibles para el proceso de ampliación de las libertades a partir de la adquisición de capacidades y funcionamientos de los individuos cuyo medio es la inversión inducida por medio del gasto público para la infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida*. Cuando la inversión inducida se orienta hacia el mejoramiento de las condiciones de aquellas

localidades que presentan mayores rezagos, estamos hablando una promoción de una *equidad distributiva*.

Para que los gobiernos locales cumplan un rol estratégico se debe contar con un contexto en favor de la *descentralización* en el cual los actores locales cuenten con recursos, potestades, facultades, atribuciones y capacidades para proponer las estrategias en beneficio de sus comunidades, tomando en cuenta el potencial local, sus recursos, necesidades, características políticas, culturales, económicas y sociales. En el siguiente capítulo exploraremos el contexto que beneficia la *descentralización* y la propuesta teórica del *federalismo fiscal*.

## CAPÍTULO III

### **Marco normativo para describir y analizar los criterios de *equidad* y *eficiencia* en la inversión pública municipal en los gobiernos municipales en México (2000-2017)**

#### **III. 1. Consideraciones iniciales**

El debate internacional sobre *desarrollo* dio un giro hacia la propuesta de *descentralización* a partir de la premisa fundamental de que los gobiernos municipales tienen un papel fundamental en el *desarrollo*, a través de su gasto de inversión en infraestructura, apoyada por diversos teóricos expuestos en el capítulo previo. De esta forma, el debate continuó por la vía de las formas y tipos de *descentralización* y *desconcentración* de los recursos desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales, en específico de los gobiernos municipales.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. El primer apartado presenta los prolegómenos teóricos sobre la *descentralización* y el papel de los gobiernos municipales en el *desarrollo*. El segundo apartado aborda la cuestión sobre las funciones fiscales del Estado y la *descentralización fiscal* desde el enfoque del *federalismo fiscal*. El tercer apartado expone brevemente el proceso de descentralización en México.

A partir de 1917 identificamos el último momento del municipio mexicano que está marcado por una estabilidad política al quedar asentadas sus facultades y atribuciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los cambios al municipio serán desde entonces reformas al artículo 115 constitucional y leyes federales, así como locales. Los cambios al municipio en este último periodo estarán orientados hacia una descentralización de recursos y el posicionamiento de argumentos jurídicos, en ocasiones en favor y en ocasiones en contra, sobre la participación del municipio como orden de gobierno

que goce de autonomía y libertad. En el cuarto apartado se aborda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que se describe la participación de los gobiernos municipales y se señala que está limitada por reglas estrictas que pretenden orientar sus acciones estrictamente hacia el gasto de inversión en infraestructura para el desarrollo.

### **III. 2. Los gobiernos locales y el federalismo fiscal**

El *federalismo fiscal* hace alusión a la forma en cómo se organizan las relaciones entre diferentes órdenes de gobierno ya sea para “definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más convenientes centralizar” (Pliego, 2010, 2), para determinar “la manera en que se distribuyen los derechos y obligaciones en materia de cobro de impuestos y a la manera en que ejercen el gasto público los diferentes órdenes de gobierno” (Casar, 2010, 158) o, dicho en otro términos, para sugerir la “división de funciones de gasto e impositivas entre órdenes de gobierno basada en criterios relacionados con la eficiencia y la equidad” (Merino, 2000, 146).

Dentro de la *teoría del Estado* el tipo de Estado puede ser simple o unitario cuando un gobierno central asume todas las potestades o complejo en la medida en que han descentralizado facultades y atribuciones desde un gobierno central a gobiernos subnacionales, también llamados *locales* (Ramírez, 2011). En términos llanos, el *federalismo fiscal* es el corpus teórico de propuestas en torno a la captación y distribución de los recursos del Estado en sus diferentes órdenes de gobierno. De esta forma, hay que partir de una serie de consideraciones: la diferencia de potestades entre órdenes de gobierno, la diferencia entre recaudación y tipos de ingreso, las estrategias para establecer mecanismos de gasto eficaces atendiendo las necesidades de la población, por mencionar algunas.

Para Joseph Stiglitz, el *federalismo fiscal* es un debate en torno al reparto de responsabilidades económicas y los *bienes públicos* “entre la Administración central y las regionales y locales” (Stiglitz, 2000, 652) y en este sentido el debate se centra en el tipo de *bienes públicos* que se administran. Por una parte, existen *bienes públicos* nacionales que se orientan al goce de todos los ciudadanos y, por otra parte, existen *bienes públicos* locales cuyo beneficio impacta en mayor medida a los ciudadanos de una determinada región o territorio. En este sentido, en términos económicos y administrativos, será más *eficiente* que un determinado orden de gobierno administre tal o cual bien público en función del impacto positivo que tenga ya sea sobre toda la población o sobre una localidad específica, región o territorio (Stiglitz, 2000).

Tiebout estableció una hipótesis con referencia en las preferencias de los ciudadanos por los *bienes públicos* haciendo la relación con la *migración*. Con Tiebout, y esto es fundamental para Stiglitz, los individuos revelan sus *preferencias* por los bienes privados comprándolos, pero cuando se trata de bienes públicos los individuos no pueden consumir en la misma localidad dos prestadores diferentes de *bienes públicos* ante lo cual queda la opción de migrar a una localidad donde prefieran el tipo y cantidad de bienes públicos específicos que la administración local de tal lugar ofrezca a sus ciudadanos (Stiglitz, 2002, 657). En palabras de Tiebout: “el votante consumidor se mueve hacia la comunidad cuyo gobierno local satisfaga mejor sus preferencias”<sup>37</sup> (Tiebout, 1956, 418).

Para Tiebout, los municipios tienen un incentivo para averiguar qué servicios y tipos de bienes prefiere la gente que se suministren localmente con la intención de atraerlos o retener a los que ya viven ahí (Tiebout, 1956). La hipótesis de Tiebout está íntimamente

---

<sup>37</sup> Traducción libre. La cita original dice: “the consumer voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences”.

relacionada con la *causación circular acumulativa* de Myrdal en el sentido de los elementos de un sistema (municipios) compiten por recursos (humanos o capital) en una relación que puede afectar a unos y beneficiar a otros ya sea atrayendo recursos o expulsándolos. En este sentido, está presente la posibilidad de *migración* de los individuos entre municipios o localidades y las consecuencias de tener mayor población concentrada en un determinado territorio.

La asignación de potestades además de obedecer al criterio de *eficiencia* atiende el criterio de *equidad* (Merino, 2000). Se establece entonces que si un *bien público* beneficia a todos los ciudadanos será mejor que lo suministre el gobierno central, tal es el caso de la seguridad nacional (Merino, 2000). Por otra parte, en el caso de que un *bien público* beneficie en mayor medida a una población concentrada en un territorio específico, es mejor que lo suministre el gobierno local, por ejemplo, la educación pública, los servicios públicos o las clínicas de salud (Merino, 2000; Stiglitz, 2002). Para Teresa Ter-Minesassian, la descentralización puede ofrecer beneficios cuando se busca *equidad distributiva* y administración macroeconómica (Ter-Minassian, 1997, 36).

Desde una perspectiva económica, los *bienes públicos* representan la posibilidad de presencia de fallas de mercado debido a que el suministro de los *bienes públicos* puede implicar externalidades positivas o negativas tales como la *migración* y el aumento de costos en el suministro de bienes, problemas con la evasión fiscal ya que los impuestos locales tienden a gravar factores inmóviles pues los móviles como trabajo y capital pueden migrar, y, por último, el consumo de los bienes públicos es *no excluyente* y no tiende a la *rivalidad* entre individuos, por ejemplo el consumo de aire limpio (Case, 2008; Musgrave y Musgrave, 1995). Para combatir la migración interna, la descentralización de recursos para el gasto de

inversión es eficiente a la vez que equitativa cuando se orienta hacia la provisión de bienes y servicios como la educación y la salud (Ter-Minassian, 1997, 36).

Con la intención de dar mayor sentido al análisis de la provisión de bienes y servicios, Richard Musgrave desentraña los tipos de *bienes públicos* que se suministran desde el gobierno (Musgrave y Musgrave, 1995). Musgrave identifica que los *bienes públicos* no pueden ser excluyentes ya que son no rivales, pero existe una limitación espacial de los beneficios que tiene su suministro y esta “limitación espacial de los beneficios es esencial para la teoría de los bienes sociales al gobierno local” (Musgrave y Musgrave, 1995, 67).

Por tales razones, Musgrave propone que el rol del gobierno en una economía de mercado cae dentro de tres diferentes ramas cuando se trata de una hacienda multi-jurisdiccional: asignación (allocation-efficiency), distribución (distribution-fairness) y estabilización (macroeconomic stability) cuando se toman en cuenta las dimensiones espaciales del beneficio en el suministro del bien o servicio público (Case, 2008, 350; Ramírez, 2011, 17; Musgrave y Musgrave, 1995, 557). En una Federación, nos dice Musgrave “la cuestión de la asignación de funciones fiscales se convierte ahora en una cuestión sobre cómo distribuirlas por niveles de gobierno” (Musgrave y Musgrave, 1995, 574).

Siguiendo la propuesta de Musgrave, Oates (1968) propone que, en un sistema federal, las ramas de distribución y estabilización de la política fiscal deben permanecer en el gobierno central mientras que la asignación debe permanecer en el gobierno local para ejercer con mayor eficiencia la provisión de bienes públicos y servicios. La responsabilidad del gobierno local radica en identificar las necesidades de la comunidad y, en un sistema



ideal, el gobierno central debe intentar asumir la responsabilidad de una distribución del ingreso “óptimo”<sup>38</sup> (Oates, 1968, 54).

El Estado, vía la política fiscal debe cumplir con tres funciones específicas para cumplir con la dotación de bienes o servicios tomando como base los criterios de *eficiencia* y *eficacia* dentro de una función de dimensión espacial que limita el alcance de sus beneficios. La asignación de estas funciones debe estar orientada hacia el goce de los ciudadanos tomando en cuenta que en los Estados multi-jurisdiccionales, con diferentes niveles y órdenes de gobierno, deben existir mecanismos que permitan la cooperación entre estos niveles u órdenes de gobierno de forma tal que la asignación de funciones no obstaculice la prestación de servicios por parte de otro nivel u orden de gobierno. Empero, los *bienes públicos* tienen limitaciones espaciales que se deben tomar en cuenta para asignar las funciones entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno.

En este mismo tenor, Oates propuso el *teorema de la descentralización* desde una perspectiva de *eficiencia económica* y en favor de la *descentralización* en la prestación de servicios públicos (Oates, 1972; Oates, 1999) que a letra dice: "... *in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions*"<sup>39</sup> (Oates, 1972,54), que

---

<sup>38</sup> Por óptimo se refiere al punto en el que una unidad de producción del bien público donde la suma de todas las tasas marginales de sustitución individual por una unidad del bien público es igual a cero. Al respecto se puede revisar el documento “The Theory of Public Finance in a Federal System” de Wallace Oates (1968).

<sup>39</sup> “En ausencia de ahorro de costos de la provisión centralizada de un bien [público local] y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será al menos tan alto (y típicamente más alto) si se proporcionan niveles de consumo Pareto-eficientes en cada jurisdicción que si se mantiene un nivel único y uniforme de consumo en todas las jurisdicciones”. Traducción libre

en términos llanos se refiere a que “en los casos en los que el gobierno central no es capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciado a sus ciudadanos deberá descentralizar la provisión” (Ramírez, 2011, 19).

En este sentido, tomando en cuenta las aportaciones de Oates, Musgrave, Tiebout y Stiglitz existe cierto consenso en torno al corpus teórico del *federalismo fiscal* que nos permite construir al menos una distinción en tres funciones asignables entre gobierno central y gobiernos locales sobre la base de *eficiencia* y *equidad* y en relación con el ingreso y el gasto públicos: la asignación, la distribución y la estabilización. La relación entre órdenes de gobierno en sistemas políticos federales permite la cooperación con la intención de establecer reglas claras al momento de pedir contribuciones a los ciudadanos, así como la equidad al momento de establecer el gasto social orientado al beneficio de ciertos grupos de población tomando en cuenta los límites de la dimensión espacial en la provisión de los bienes o servicios públicos.

La estabilización de la macroeconomía corresponde al medio para mantener una tasa de crecimiento esperada a través de una política monetaria y presupuestaria cuyos efectos se manifiesten en el nivel de empleo, el comercio internacional y la balanza de pagos; esto visto desde el gasto (Ter-Minassian y Fedelino, 2008; Ramírez, 2011). En este sentido, ahora visto desde el ingreso público, se considera que la movilidad de factores productivos como el trabajo y el capital gozan de movilidad dentro de los límites de una región por lo que las facultades impositivas o potestades tributarias deben recaer en el gobierno central sobre los impuestos de gama amplia (Ter-Minassian y Fedelino, 2008), como el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto sobre la renta (ISR) (Merino, 2000; Ramírez, 2011) que después serán devueltas a los gobiernos locales por medio de subsidios, transferencias, subvenciones u otras formas (Brennan y Pincuso, 1995; Ter-Minassian y Fedelino, 2008).

De esta forma, el impuesto que se haga sobre el IVA e ISR no motivará a las personas a que migren de localidad para evitar pagar ese impuesto, por lo que no generará distorsiones en la cantidad de población y la migración. Se asume que la recaudación de estos impuestos está determinada por ciclos económicos para los cuales está mejor preparado el gobierno central siempre y cuando tenga el control de la política monetaria (Ramírez, 2011).

La función de distribución parte de la noción de que existen bienes públicos indispensables que toda población requiere para su beneficio, pero por sus características económicas se considera que el Estado debe ser su garante ya que su alcance es limitado a un área geográfica por lo que el gobierno local deberá proveerlo ya que se encuentra más cercano a la necesidad específica, tales son la prestación de servicios públicos, políticas públicas de vivienda, planes de urbanización, entre otros como un primer ejemplo (Ramírez, 2011, 18). Se considera que la función de distribución tiene un carácter más social orientado a la *equidad* en el sentido de un “equitativo reparto de la renta” (Ramírez, 2011) o en un sentido de *equidad distributiva* (Sen, 1999). Con respecto al ingreso público, las potestades tributarias sobre los bienes inmóviles parecen ser más eficientes cuando están asignadas al gobierno local y son consideradas una fuente de financiamiento para los programas y políticas públicas locales (Merino, 2000), es decir que se toman en cuenta las responsabilidades del gasto en función a la asignación de potestades tributarias.

La función de asignación se refiere a la prestación de servicios públicos que se espera que tengan un estándar de calidad en todo el país pero que requieren de inversiones localizadas para su operación, tal es el caso de la educación pública y los servicios de salud donde se requiere inversión para construir escuelas y clínicas, así como el mantenimiento de la infraestructura, pago de nóminas y derechos laborales, entre otros (Quevedo, 2013). En estos casos la provisión puede ser concurrente entre el gobierno central y el gobierno local

mediante mecanismos que incentiven el gasto público local (Quevedo, 2013). En torno a la asignación del gasto, la provisión de la seguridad nacional beneficia a todos los ciudadanos por igual por lo que un peso más o un peso menos no beneficia a un individuo por sobre otro. En tenor de la mayor *eficiencia*, el gobierno central está mejor equipado para atender este bien público en la provisión de servicios orientados a la seguridad nacional.

Con la intención de que los diferentes órdenes de gobierno cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, desde la óptica del *federalismo fiscal* se considera importante establecer los mecanismos de financiamiento o asignación de presupuesto orientado al gasto. Cuando el gobierno central goza de potestades tributarias sobre los impuestos de gama amplia como el IVA e ISR se considera que una función del gobierno central será establecer los mecanismos de asignación de recursos en coordinación con los otros niveles u órdenes de gobierno por medio de transferencias (Díaz, 2002).

Ahmad y Searle (2005) encuentran que hay varios tipos de transferencias: a) transferencias de relleno de espacio (*gap-fillin*), que se encuentran en Asia del Sur, con los que se financia el déficit de gobiernos subnacionales entre sus ingresos y gastos; b) participación en los ingresos (*revenue sharing*) frecuentes en Alemania, China y Australia (Ahmad y Searle, 2005) así como Brazil, India y Rusia (Ter-Minassian, 1997), utilizados para cubrir desbalances verticales con un sistema de devolución del ingreso conseguido por el gobierno subnacional sobre la base impositiva; c) subsidios para propósitos especiales (*special purpose grants*), frecuentes en Dinamarca y los países de América Latina, en los cuales se establecen objetivos de política pública desde el gobierno central estableciendo condiciones para su entrega; d) las transferencias para igualar (*equalization transfers*), frecuentes en Bélgica y Dinamarca, en el caso en el que la mayor parte de la imposición fiscal recae en el gobierno central, se vuelve necesario descentralizar recursos a los gobiernos

subnacionales. Para Ahmad y Searle (2005), si el ingreso proporcional es mayor en el gobierno central debe entonces establecer un sistema de transferencias y subsidios utilizando una mezcla de instrumentos con base constitucional e institucional.

Para Alexander Kalb (2008), el caso alemán es significativo ya que en los municipios después de recibir una cantidad de subsidios también aumentó la eficiencia en esa jurisdicción local, entendiendo la eficiencia como la productividad con menor gasto de recursos. Para Kalb (2008) la constitución fiscal de Alemania se caracteriza por una estructura federal diferenciada donde los municipios constituyen el nivel más bajo de gobierno; no obstante, los gobiernos locales en Alemania gozan de una alta autonomía para tomar decisiones sobre el gasto, pero también sobre su ingreso con impuestos locales.

En el caso latinoamericano, los procesos de descentralización comenzaron desde la década de los 80 del siglo pasado cuando los gobiernos locales pasaron de ejecutar el 13.1% en 1985 en promedio al 19.3% en 2004, siendo los casos más significativos Argentina, Colombia y Brasil que llegaron a participar en 40% del ingreso total (Bonet, 2009). A partir de la ola descentralizadora en América Latina se tuvieron varios logros impulsados desde los organismos internacionales y el Consenso de Whashington. En términos de Daniel Cravacuore, estos logros fueron:

- 1. inclusión de lo municipal en la agenda pública*
- 2. ampliación de competencias legales*
- 3. incremento de la gobernanza democrática en el nivel local*
- 4. aparición de una clase política con experiencia local*
- 5. incremento de la descentralización fiscal*

6. *emergencia de iniciativas innovadoras de gestión municipal* (Cravacuore, 2017, 33)<sup>40</sup>

La ola descentralizadora se llevó a cabo en países con regímenes estatales distintos, como Colombia: república unitaria, Bolivia: Estado unitario social plurinacional, Perú: república democrática unitaria, Brasil: república federal y Argentina: república federal (Henríquez y Fierro, 2009). En Colombia desde 1991 se impulsó la descentralización fiscal aumentando los recursos descentralizados en 1994 del 14% del total de ingresos nacionales a 22% en 2001 con fórmulas de asignación bajo criterios de pobreza, eficiencia y mejoramiento de la calidad de vida (Henríquez y Fierro, 2009). Las transferencias en Colombia incluyeron un enfoque de equidad al tener como objetivo compensar las desigualdades sociales (Finot, 2005).

En Bolivia se expidió la Ley de Descentralización Administrativa en 1995 y se crearon el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, con el objetivo de aumentar los recursos humanos en educación y salud públicas, y el Fondo Coparticipación Tributaria Popular con el que se establece que el 20% de lo recaudado mediante el IVA y otros impuestos es transferido a los municipios y el 5% a las universidades públicas. La asignación de los recursos a los municipios se establece con criterios demográficos (Finot, 2005). En Bolivia, el municipio de La Paz tiene una generación de recursos propios del 53% de sus ingresos totales contra los demás municipios que tienen una generación de recursos de menos del 30% de su hacienda municipal (Henríquez y Fierro, 2009).

---

<sup>40</sup> Para Daniel Cravacuore ahora enfrentamos un proceso de recentralización en América Latina con el argumento de aliviar las gestiones municipales más débiles “indicando que busca quitárseles el lastre para su mejor desempeño” (Cravacuore, 2017, 40).

En Perú, se estableció un sistema de transferencias intergubernamentales en dos sentidos, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), orientado a proyectos de inversión en agricultura, industria, pesca y medio ambiente, y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) con un criterio de equidad distributiva para beneficiar a las comunidades más rezagadas. En promedio, para el año 2005, los gobiernos municipales generaban en Perú el 23.3% de su hacienda municipal (Henríquez y Fierro, 2009).

En Brasil se propuso un mecanismo de transferencias fiscales en el que los municipios reciben recursos del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) que llega a significar hasta el 90% de su hacienda municipal debido a la poca generación de recursos propios cuyos instrumentos principales son el Impuesto Predial (IPTU) y las Tasas sobre los Servicios Municipales (ISS). El criterio de distribución de los recursos transferidos incluye dos factores: poblacional y de pobreza (Finot, 2005). Para aumentar su nivel de ingreso, los diputados en Brasil pueden proponer transferencias discrecionales a los municipios (Henríquez y Fierro, 2009).

En Argentina, algunas provincias delegaron a los municipios la potestad tributaria sobre el Impuesto Inmobiliario Rural que llega a significar hasta el 2.5% de la hacienda municipal. Los municipios en Argentina participan del Régimen de Coparticipación Federal que en el año 2000 significaba el 37.4% de la hacienda municipal promedio. (Henríquez y Fierro, 2009). El criterio de asignación de los recursos en Argentina, al igual que en Brasil, incluye factores poblacionales y de pobreza (Finot, 2005).

Para Díaz (2002) y Ramírez (2011), las transferencias de recursos desde la federación hacia los gobiernos locales pueden ser de dos tipos: condicionales o incondicionales. Las transferencias incondicionales, también son llamadas *participaciones* y se considera que su gasto puede ser discrecional del gobierno local con la intención de que establezca su gasto

en función de las preferencias manifestadas en su territorio. Para Ramírez, el sistema de transferencias y participaciones a los gobiernos locales “debe contener una serie de mecanismos que incentiven la eficiencia económica e impidan los incentivos negativos” (Ramírez, 2011, 22), por ejemplo, cuando la distribución de las participaciones se establece en función de la generación de recursos propios en el gobierno local.

El *federalismo fiscal*, entonces, tiene como objeto de estudio las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno que inciden en la dotación de servicios públicos, básicos para la promoción del *desarrollo*. Los servicios públicos ofrecen un mínimo de condiciones indispensables: en primer lugar, para la supervivencia de los recién nacidos, y en segundo lugar, dotan de un conjunto de comodidades indispensables para los seres humanos como agua potable, drenaje, luz eléctrica. Mediante el gasto de inversión se mejora ese conjunto de bienes y servicios del patrimonio público que específicamente hemos llamado *desarrollo local* que ofrece las oportunidades para que los seres humanos adquieran sus capacidades y funcionamientos. Para Andrés Precedo y Alberto Míguez, el desarrollo local es un enfoque donde los actores locales llevan a cabo una “metodología de acción social necesaria para movilizar el potencial de iniciativas que cada territorio posee” (Precedo y Míguez, 2007, 81).

En la teoría de la asignación del gasto y de los ingresos (Díaz, 2002) , destaca la importancia de establecer transferencias a los gobiernos locales debido al desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto; de esta forma, las transferencias pueden ser un instrumento de armonización fiscal. En todo caso es imperativo contar con fórmulas claras y transparentes de asignación del gasto con la intención de evitar la negociación o cultura del cabildeo que aumenta la incertidumbre presupuestaria en los gobiernos locales (Díaz, 2002).



Una respuesta posible a las transferencias federales consiste en que los municipios destinen una cantidad mayor de los recursos destinados a un objetivo específico ya sea con ingresos propios o atrayendo otros tipos de inversión: privada, público-privada, internacional, entre otros. Para Brennan y Pincus (1995), el efecto *flypaper* surgió a partir de estudios empíricos en los que se reportó que las subvenciones de ingresos (*revenue grants*) en los sistemas federales. Al respecto, Laura Sour define el fenómeno *flypaper* “para describir que los gobernantes locales incrementan el gasto público mucho más cuando éste es financiado por transferencias intergubernamentales que cuando los recursos provienen de la recaudación del ingreso de los ciudadanos”<sup>41</sup> (Sour, 2016, 10). Esto es consistente con la propuesta de Brennan y Pincus (1995) en México. En un estudio en el que reunió datos entre 1990 y 2012 para 2441 municipios en México, Sour concluyó que “las transferencias estimulan en mayor peso el gasto en los municipios, en comparación con un aumento equivalente en el ingreso de la población” (Sour, 2016, 21) aunque de forma asimétrica. La conclusión más relevante para México por Sour es que las transferencias intergubernamentales provenientes de los recursos descentralizados obligan a los municipios a crear dependencias, programas o burocracias que, aunque disminuya la cantidad de recursos recibidos posteriormente, serán difícil de erradicar e incluso se contratará deuda para

---

<sup>41</sup> La teoría del *flypaper* y otras propuestas teóricas de la administración pública podrían considerarse “teorías sociológicas de alcance intermedio” en términos de Robert Merton quien afirma “[L]a teoría intermedia se utiliza principalmente en sociología para guiar la investigación empírica. Es una teoría intermedia a las teorías generales de los sistemas sociales que están demasiado lejanas de los tipos particulares de conducta, de organización y del cambio sociales para tomarlas en cuenta en lo que se observa y de las descripciones ordenadamente detalladas de particulares que no están nada generalizadas. La teoría de alcance intermedio incluye abstracciones, por supuesto, pero están lo bastante cerca de los datos observados para incorporarlas en preposiciones que permitan la prueba empírica” (Merton, 2002, 56)

mantenerla, comprobando que existe un efecto *flypaper* asociado con los recursos descentralizados.

En el caso de la deuda y la solicitud de préstamos por parte de gobiernos subnacionales, Ter-Minassian y Fedelino (2008) consideran que no todos los países cuentan con las precondiciones necesarias para llevarlas a cabo. En el caso de Canadá y Australia, las autoras encuentran que ambos países tienen una alta disciplina de mercado y sus ventajas son un auto-control por parte de los gobiernos locales para monitorear las tasas de crédito. Para los casos de Argentina, Austria, Dinamarca y algunos países europeos, las autoras encuentran que existe una cultura de disciplina fiscal e instituciones que promueven la cooperación para la toma de decisiones con los gobiernos centrales. En los casos de Brasil, Chile, España y Estados Unidos, las autoras señalan transparencia y fuentes de información confiable. Para el caso de China, Francia, Japón, Reino Unido y la antigua Unión Soviética, las autoras identifican controles administrativos para el monitoreo.

### **III. 3. La descentralización en México**

Carrera afirma, en función de los autores expuestos, “la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad, y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión” (Carrera, 2010, 499). Con la intención de establecer un *federalismo fiscal* en México se creó en 1978 el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre y que entró en vigor el 1 de enero 1980. Serna de la Garza afirma que “la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente:

la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales” (Serna, 2004, 23)

Se establecieron Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades con la intención de que estas delegaran potestades tributarias en favor de la Federación a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. Los Convenios han sido firmados en torno al IVA y el ISR, pilares de la recaudación en México. A partir de la delegación de potestades tributarias, la Federación controla el 80% de los ingresos fiscales generados en el país.

El mecanismo más importante orientado al beneficio de los gobiernos subnacionales de la recaudación fiscal federal participable<sup>42</sup> fue desde el inicio el Fondo General de Participaciones o Ramo 28 (Carrera, 2010, 505). El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio (LCF, art. 2). El Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a lo siguiente:

*I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.*

*II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.*

---

<sup>42</sup> “La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.” (LCF, art. 2)

*III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate (LCF, art. 2, párrafo 5).*

Carrera (2010) señala que los municipios no fueron reconocidos como integrantes del SNCF por lo que no tuvieron acción directa en los organismos de coordinación intergubernamental creados para vigilar el sistema: la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal (LCF, art. 16). A partir de la reforma de 2008, las entidades recibieron el monto de participaciones de 2007 más la variación que tuvieron las participaciones en 2007, ponderada por el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) local con 60%, 30% sobre la variación de tres años de la tasa de crecimiento de la recaudación de impuestos y los derechos ponderados por la población y 10% en función de la recaudación y derechos locales del año anterior sobre la cantidad total de población (Ramírez, 2011, 29).

El sistema de participaciones cumple una función resarcitoria a las entidades que delegaron potestades tributarias en favor de la Federación. Aunque hay un cambio en la fórmula de asignación, aunque con un sesgo en favor de las entidades que perciben más al ser productores de petróleo. Por otra parte, el sistema de participaciones contiene un componente poblacional que promueve un sesgo en favor de las entidades mayormente pobladas ya que se “arguye que es una medida valiosa al promover la equidad en la asignación de recurso federales” (Merino, 2000, 155). Sin embargo, apunta Merino que no es claro que esta sea la mejor manera de promover un *desarrollo* más equitativo ya que no se toman en cuenta las diferencias de necesidades entre entidades, los costos de prestar servicios

públicos o las diferentes capacidades fiscales de las entidades (Merino, 2000) además de que, desde la intuición de Tiebout y Myrdal, se están premiando a las entidades más pobladas y eso podría significar que se promueve la *migración* y no necesariamente el *desarrollo* de las condiciones de vida de las regiones más atrasadas con un enfoque de *equidad distributiva*.

Por otra parte, el mecanismo de transferencias condicionadas orientado hacia el gasto en infraestructura social estatal y municipal comenzó en 1998 a partir de la adición del Capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal con Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que ocupan el 33° lugar en el listado de Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación. A partir de la estimación que se hace en el paquete fiscal se incluye el gasto que harán las entidades federativas y los municipios en los siguientes rubros:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Los recursos de estas aportaciones están divididos en fondos que tienen como objetivo atender las necesidades de la población en materia de infraestructura y desarrollo institucional de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal que en los artículos entre el 25 y 51 establecen la forma en que se destinarán los recursos desde la Federación a las Entidades Federativas y cómo se espera que las Entidades Federativas distribuyan los recursos a sus municipios. En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de instrumentar

la política social del gobierno federal para lo cual se destinaron los recursos del Ramo 26<sup>43</sup>. Posteriormente se realizaron una serie de reformas que tuvieron como objetivo descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales con recursos de dicho Ramo al que se incluyeron fondos de los Ramos 12 y 25. A finales de 1997 se dio la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal al cual se adicionó el Capítulo V con la figura de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios que dio origen al Ramo 33 que tuvo su aparición en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 con la siguiente estructura:

- 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 dos:
  - o Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
  - o Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Actualmente el Ramo 33 se compone de la siguiente estructura programática:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

---

<sup>43</sup> Es el año de la reforma constitucional al 27 constitucional por la cual “a ejidatarios y comuneros se les permitió arrendar o vender tierras, y asociarse con otro tipo de organizaciones, la Constitución y la Ley Agraria (que sustituyó a la Ley Federal de Reforma Agraria), siguen considerando a ejidos y comunidades como entidades jurídicas con atributos específicos” (Lozano, 2012).

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
  - o Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el
  - o Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la combinación de estos recursos busca incidir directamente en las áreas de educación, salud e infraestructura de las necesidades básicas de la población de las entidades federativas y los municipios (SHCP, 2016). El FONE está orientado a cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a las Entidades Federativas, así como gastos de operación y fondo de compensación (SHCP, 2016). El FAETA está orientado a cubrir los gastos de la educación tecnológica y educación para los adultos (SHCP, 2016).

El FASSA tiene como base la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) y la Razón de Mortalidad Materna (RMM) a través de la promoción, prevención, control de enfermedades, protección contra riesgos sanitarios, atención médica, entre otras actividades. El FAIS se enfoca al financiamiento de obras de poblaciones que habiten zonas prioritarias o identificadas con mayor rezago social (SHCP, 2016). Este Fondo cuenta con una reglamentación jurídica publicada con el nombre de Lineamientos Generales para la

Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, última actualización marzo de 2016, en el que se establecen los requisitos que deben cumplir los proyectos estatales y municipales que se financien con este fondo (SEDESOL, 2016).

El FORTAMUN tiene como objetivo la cobertura de los requerimientos administrativos en temas de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descarga de aguas residuales, actualización de los sistemas de recaudación local, mantenimiento de infraestructura, y pago de gastos de operación en temas de seguridad pública. El FAM está orientada a la seguridad alimentaria mediante la promoción de programas alimentarios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Federal-Entidades Federativas-Municipios (SHCP, 2016).

La mayoría de los municipios tiene una recaudación incipiente lo que ocasiona una dependencia de ingresos de los gobiernos locales por los recursos de la Federación (Ramírez, 2011), situación en la que se encuentra también las entidades federativas. Eduardo Ramírez apunta que en 2007 los estados de Chiapas, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz no lograron ingresos propios mayores a 5% de los gastos que incurrieron en materia de infraestructura (Ramírez, 2011). Gustavo Merino apunta en 2000 que la recaudación del impuesto predial en 2000 había representado el 0.2% del PIB en comparación con otros países de la OCDE que en promedio está en 1%. En 2016 el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) apuntaba que “[L]os municipios mexicanos recaudan sólo el 0.4% del PIB nacional. En Brasil, la recaudación municipal alcanza el 2.4% del PIB, y en Colombia el 3.7% del PIB” (IMCO, 2016, s/n). De acuerdo con el Índice de Información Presupuestal Municipal 2015, en promedio para 2015, los ingresos municipales dependían 70% de las transferencias federales (IMCO, 2015).



Enrique Cabrero apunta que “la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos municipales tiene por lo tanto el propósito de fortalecerlos para que lleven a cabo sus actividades de manera más eficiente. Sin embargo, esto sólo es posible cuando los gobiernos locales cuentan con las *capacidades institucionales y administrativas* para lograrlo” (Cabrero y Orihuela, 2011, 122). Además de las bajas *capacidades institucionales y administrativas* que tienen los municipios, existe un costo político asociado con la recaudación de impuestos municipales que los municipios no quieren afrontar para generar recursos propios (Merino, 2000).

### **III. 4. Orientación de los recursos hacia el desarrollo**

El Sistema Político Mexicano es un conjunto de interrelaciones entre instituciones y agentes que tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Casar, 2010)<sup>44</sup>. Para Casar, las constituciones son piezas de ingeniería política que surgen en momentos de disrupciones políticas o sociales o justo después de su reconstrucción y que son elaboradas por las élites políticas triunfadoras, por medio de negociaciones, compromisos y acuerdos con el conjunto de las fuerzas que ocupan una posición de poder (Casar, 2010).

En este sentido, la CPEUM fue el producto de la disrupción política y social que significó la Revolución Mexicana y a cuyo fin, la facción triunfante incorporó las demandas de los grupos campesinos y obreros (Casar, 2010). LA CPEUM contiene un ideario político, así como aspiraciones y objetivos nacionales incorporando elementos económicos como los

---

<sup>44</sup> Para María Amparo Casar la obra “La democracia en México” de Pablo González Casanova significó un parte aguas en el estudio del Sistema Político Mexicano al incorporar el enfoque institucional en 1967 (Casar, 2010) incluyendo en el análisis a los caciques regionales y locales, los terratenientes y al empresariado nacional e internacional.

monopolios estatales y la subordinación de la propiedad privada al interés público; limita al gobierno para evitar ejercicios arbitrarios de poder y la posibilidad de abusos de autoridad (Casar, 2010). La modificación de la CPEUM requiere la aprobación de más de la mitad de los órganos legislativos de las entidades federativas, una medida acorde con la adopción al federalismo.

El fundamento jurídico del federalismo se encuentra disperso en los artículos 25, 26, 40, 43, 44, 45, 115, 124 de la CPEUM y habría que notar que el artículo segundo al incorporar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas introduce el elemento de “costumbre” en el reconocimiento de los Sistemas Normativos de los pueblos y las comunidades indígenas. Los artículos 25 y 26 están orientados al Sistema Nacional de Planeación y se instrumenta con la Ley de Planeación a la que las entidades federativas y los municipios adecuan sus reglamentaciones y normatividades aplicables con el Plan Nacional de Desarrollo que es la “directriz material tanto para los instrumentos del sistema de planeación como la *ratio* que se genere dentro de la administración” (Roldán, 2010, 140). Las entidades federativas están condicionadas (previo convenio) a coordinar sus políticas y programas con el PND como lo establecen los artículos del 33 al 36 de la Ley de Planeación (Roldán, 2010).

En este sentido, el artículo 154 divide las facultades de la Federación y las entidades federativa y establece la base de las facultades concurrentes y coincidentes que se instrumentan en las leyes de concurrencia o de coordinación siendo la Ley de Coordinación Fiscal una de las más importantes para estos propósitos. El artículo 40 define a la República Mexicana como Federal. El 41 establece la división de poderes en sus regímenes interiores. El artículo 43 enumera las partes integrantes de la Federación y el 45 establece la extensión y los límites de las entidades federativas (Casar, 2010).

El artículo 115 de la CPEUM establece que los municipios poseen autonomía y personalidad jurídica, los ayuntamientos serán la forma de organización política de gobierno y su elección es popular integrados por síndicos y regidores. Los ayuntamientos no tienen facultades legislativas, pero tienen facultades reglamentarias para emitir bandos de policía y gobierno en concordancia con las Leyes Municipales de sus entidades federativas y del 115 constitucional que especifica las funciones y los servicios a cargo de los municipios:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público
- Limpia, recolección y disposición de basura
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública

El *federalismo mexicano* al reconocer distintos órdenes de gobierno requiere de un régimen de competencias para reservar facultades a cada orden de gobierno que se manifiestan como potestades y prohibiciones expresamente conferidas. Casar nos indica que en el artículo 117 constitucional las entidades federativas tienen expresamente prohibido celebrar alianzas o tratados con otros Estados o potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas por su territorio, entre otros (Casar, 2010, 153).

Por otra parte, las *facultades concurrentes* son aquellas de las cuales están dotadas las entidades federativas, el gobierno federal y los municipios, por ejemplo, en materia de seguridad pública, educación, asentamientos humanos, protección al ambiente, deporte,

turismo, pesca y protección civil. Un tercer tipo son las *facultades coincidentes*, llamadas también de jurisdicción dual y pueden ser ejercidas indistintamente por los poderes central y locales como la educación superior o el combate al alcoholismo, por mencionar algunos ejemplos (Casar, 2010).

Para Casar (2010), existen vínculos formales e informales que definen el desempeño de las funciones de los distintos órdenes de gobierno que rebasan el ordenamiento jurídico pero que determinan en buena medida el cumplimiento de las obligaciones de cada gobierno, son las relaciones que se establecen entre órdenes de gobierno y los poderes federales y locales. En este marco de interacción se da el *federalismo fiscal o hacendario* que establece la distribución de derechos y obligaciones en el cobro de impuestos, así como la forma en que se ejerce el gasto público en los distintos órdenes de gobierno (Casar, 2010, 158). El Poder Legislativo Federal y de las entidades federativas comparten la facultad de establecer impuestos, aunque la fuente de los ingresos se diferencia entre a) reservadas a la Federación, b) concurrencia contributiva y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de las entidades federativas (Casar, 2010, 158).

Fue a partir de la Conferencia Fiscal de 1925 que se estableció que el impuesto al ingreso de las personas se podía circunscribir al ámbito federal por medio de una centralización fiscal (Casar, 2010). A partir de entonces, cada vez más fuentes de ingresos se centralizaron como el ISR, el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, gravámenes a la importación y exportación, herencias y los impuestos especiales al petróleo, la electricidad, el tabaco, el alcohol, por mencionar algunos (Casar, 2010). En 1980 el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles fue sustituido por el IVA y se estableció que las entidades federativas se verían beneficiados a través de un Sistema de Participaciones que establecía que el 20% de los ingresos federales se destinaría a las entidades federativas. De ese 20%, un 20% se

destinaría a las haciendas municipales, surgió así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)<sup>45</sup> con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal con dos objetivos: ampliar el esquema de coordinación y resolver el problema del reparto desigual de las participaciones con nuevas fórmulas que tomaran en cuenta el criterio de equidad (Casar, 2010, 160).

El SNCF tenía como objetivo delimitar las competencias impositivas para cada orden de gobierno y distribuir a las entidades una proporción de la recaudación federal mediante convenios de adhesión. Los Convenios de Coordinación Fiscal permitieron que los ciudadanos no cayeran en dobles recaudaciones ya que las entidades federativas delegaron potestades tributarias en beneficio de la Federación a cambio de participaciones del presupuesto de egresos de la Federación (Casar, 2010).

La CPEUM es la fuente del derecho que, para Roldán Xopa, jugó “un papel relevante en la construcción de un proyecto de país que requería un Estado fuerte para superar el caudillismo posrevolucionario manifestado en un presidencialismo omnipotente” (Roldán, 2010, 4). En este sentido, el *derecho administrativo* se orienta hacia la formación y consolidación de las potestades y de la organización administrativa. A partir de los cambios posteriores a la década de los 90, Roldán encuentra cambios en el *derecho administrativo* provocados por el neoliberalismo: 1) la presencia de una razón económica como guía de pensamiento que provocó que la organización administrativa fuera revisada por criterios de

---

<sup>45</sup> El actual Sistema Nacional de Coordinación fiscal tuvo su origen en 1980 pero se deriva de una serie de acciones y disposiciones cuyo origen se remonta a la Ley de Clasificación de Rentas de 1857. Posteriormente con el establecimiento del impuesto sobre la renta de 1925, 1933 y 1947 se convocaron Convenciones Nacionales Fiscales con autoridades hacendarias federales y representantes de las entidades federativas cuyo principal resultado fue la adhesión del Capítulo XII “De los Convenios con las Entidades Federativas” en la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles (Ley FIM) de 1952. Esta ley fue derogada con la promulgación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (Ley IVA) en 1978. En 1973 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal (Ley CF) y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios. En 1978 se iniciaron los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal y en 1980 entra en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal a la que se adiciona el Capítulo V “De los fondos de aportaciones federales” en 1998 (Cantú, 2003).

*eficiencia* económica, misma que se manifestó mediante las acciones de desregulación, privatización y liberalización, 2) la pretensión del principio de *eficiencia* como informador del ordenamiento y de la acción administrativa adoptando la idea del Pareto-eficiente “según el cual una situación es más eficiente que otra si se mejora la condición de alguno de los miembros de una comunidad sin empeorar la situación de otro” (Roldán, 2010, 45), 3) la definición de cuáles deben ser las funciones del Estado en la economía, 4) la modificación de la gestión administrativa bajo esquemas del *management* privado, 5) la *descentralización* y desconcentración administrativa bajo los criterios de *eficacia* y *eficiencia*, 6) la tendencia a la incorporación de instituciones de sistemas jurídicos extranjeros y 7) un mayor protagonismo del derecho internacional (Roldán, 2010).

El *derecho administrativo* es entonces un derecho de la conducción, y el Ejecutivo Federal posee un poder de decisión y administración en la rectoría del desarrollo (Roldán, 2010) la que deben supeditarse las acciones, programas y políticas enfocadas hacia el desarrollo de los demás órdenes de gobierno a través del Sistema Nacional de Planeación (SNP) que tiene fundamento en el artículo 25 constitucional. El SNP está integrado “por el conjunto normativo que establece la organización y el funcionamiento de la planeación, los órganos u organismos facultados para emitir el plan y los programas de planeación, así como aquellos encargados de aplicarlos” (Roldán, 2010, 269). El sujeto agente de la planeación es el Ejecutivo Federal y mediante los convenios con los gobiernos de las entidades federativas, induce y concierta las acciones para realizar su elaboración y ejecución.

El Legislativo Federal tiene una función de opinión en la elaboración del PND, pero este expresa el modelo de desarrollo nacional del Ejecutivo en turno. En este sentido, los municipios están circunscritos ante dos sistemas que acotan sus acciones: el Sistema Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, todo en torno a las

competencias y facultades establecidas en el artículo 115 de la CPEUM. El artículo 115 constitucional ha atravesado varias reformas desde hace un siglo (ver Anexo 1).

### **III. 5. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

A partir de la creación del SNCF comenzó el proceso de *descentralización* y el fortalecimiento de las haciendas municipales, aunque de una forma muy limitada, apenas con el 20% de las participaciones que recibían las entidades federativas del 20% del ingreso fiscal federal total (Ramírez, 2011). En 1998 la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que adicionó el Capítulo V con la creación del Ramo 33 y los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, sentó las bases para un fortalecimiento de la hacienda municipal al establecer transferencias condicionadas orientadas a los proyectos de infraestructura social y prestación de servicios públicos con la intención de que los municipios cumplieran con las responsabilidades establecidas en la CPEUM.

Orientado hacia el fortalecimiento de la hacienda municipal, el gasto descentralizado dirigido hacia los proyectos de gasto de inversión en infraestructura social municipal está contenido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal o Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ese sentido, los municipios reciben un porcentaje de los ingresos fiscales federales totales orientados hacia el *desarrollo local* de sus territorios a través de transferencias condicionadas que contemplan un criterio de *equidad distributiva* y cuyos proyectos técnicos de solicitud deben estar alineados a la siguiente normatividad:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Ley General de Desarrollo Social

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Coordinación Fiscal
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales

Los lineamientos generales para la administración de los recursos transferidos desde el gobierno central a los gobiernos estatales y municipales requieren una alineación de objetivos entre el proyecto de desarrollo federal, los proyectos de desarrollo de las entidades federativas y de los gobiernos municipales, estableciendo así una competencia coincidente en la planeación del desarrollo de los diferentes órdenes de gobierno. La cantidad de documentos que deben demostrar los proyectos de gasto de inversión municipales incluye 104 documentos formales firmados y sellados por varios actores gubernamentales y no gubernamentales (ver Anexo 2).

La planeación tiene su punto de partida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que contiene objetivos generales a los que se alinean los objetivos específicos de la asignación de recursos. De esta forma, el PND constituye el insumo principal para la formulación de políticas públicas y el contenido de los programas de los diferentes fondos y Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (SCHP, 2016b). En términos de la SHCP, “[E]l PND constituye el marco de referencia para ubicar el sustento de las acciones de gobierno; es decir, no sólo describe las estrategias que se instrumentarán, sino que hace referencia a la situación o punto de partida de las decisiones que se adoptarán en materia de conducción del país” (SHCP, 2016b, 30).



De esta forma, los recursos del Ramo 33 orientados hacia el gasto de inversión en materia de infraestructura social municipal contienen una serie de condiciones que obliga a los municipios a plantear los proyectos técnicos de solicitud de sus recursos en función de la normatividad Federal y General mencionada. Los fondos del Ramo 33 que sirven principalmente para estos propósitos son los Fondos III y IV: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). El control de los recursos lo realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (SHCP) en coordinación con los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos Locales, las Secretarías de Finanzas y Desarrollo Social de los Gobiernos Estatales y las Auditorías Federal y Estatales.

Para que puedan ser aprobados por la SHCP, los documentos de los proyectos deben ser cargados en el Portal Aplicativo de la SHCP (Sistema PASH) en la dirección url: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/acceso.jsp>. El Portal PASH es una herramienta que sirve para la operación y seguimiento del gasto federalizado en la que cada municipio cuenta con 3 elementos: a) ciclo presupuestario, b) nombre de usuario y c) contraseña. El Portal PASH cuenta con múltiples funcionalidades; por ejemplo, da aviso a los usuarios de información útil sobre las capacitaciones disponibles, permite el seguimiento puntual a la gestión de los proyectos con fichas de indicadores y ventanas para cargar las evaluaciones que se hagan a los proyectos. Cada uno de los proyectos debe ser cargado al Portal PASH con documentación que avale el cumplimiento de los requisitos para su aprobación.

### III. 6. Consideraciones finales

Los gobiernos municipales participan en el ejercicio de los recursos nacionales orientados hacia el desarrollo en un esquema de coordinación fiscal. Desde el enfoque de *federalismo fiscal*, los gobiernos municipales juegan un papel relevante en la promoción del *desarrollo local* a través del gasto de inversión de los recursos que se descentralizan con un criterio de *equidad distributiva* ya que se toman en cuenta indicadores sobre el rezago de sus territorios. La cercanía que tienen los gobiernos municipales con los ciudadanos los vuelve el eslabón más relevante en el Sistema Político para atender las necesidades de las localidades ya que conocen las carencias y diferencias geo-espaciales de la ubicación de sus viviendas.

Las *capacidades administrativas* son relevantes porque los recursos transferidos desde la federación en un esquema de descentralización y bajo la óptica del *federalismo* están orientados principalmente hacia el *desarrollo local* por lo que responden a dos subsistemas del Sistema Político: el Sistema de Planeación y el Sistema de Coordinación Fiscal. En México, los recursos de los fondos del Ramo 33 representan en ocasiones hasta el 100% del gasto disponible para inversión en infraestructura, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) es el más relevante en este sentido, por lo que cuenta con Lineamientos generales para su solicitud, ejercicio, comprobación de gasto y evaluación. Los municipios requieren capacidades para atender los lineamientos generales, normatividad federal y una estrategia formal para implementar los proyectos de gasto de inversión.

Los municipios que solicitan recursos de este fondo deben hacerlo apegados a una estricta revisión de los proyectos técnicos que contienen elementos, actas y documentos sobre el diagnóstico del municipio, acuerdos en sesión de Cabildo y COPLADEMUN, firmas de vecinos y colonos solicitando la obra y vigilando su ejecución, presupuestos y evidencia de

licitaciones y últimamente la evaluación del ejercicio de esos recursos. El cumplimiento con esta regulación limita las decisiones de los municipios a aspectos específicos contenidos en los lineamientos generales de los recursos del FISM. En el siguiente capítulo se expone la metodología de operacionalización de variables para el *desarrollo local*, la *equidad distributiva del desarrollo local* y el destino de los recursos del FISM por tipo de municipio.

## CAPÍTULO IV

### **Metodología de investigación: Operacionalización del *desarrollo local*, la *equidad distributiva* y la tipología de municipios**

#### **IV. 1. Consideraciones iniciales**

En este capítulo presentaremos la metodología de análisis a partir de dos clasificaciones de la información disponible para indagar en torno al comportamiento de los municipios con respecto a la elaboración de proyectos de gasto de inversión con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (en adelante FISM), y la variación del rezago en sus localidades y municipios. La primera parte de este capítulo presenta un breve sumario de la información gubernamental disponible y detalla las metodologías de elaboración de estas fuentes. El segundo apartado presenta las limitaciones de las fuentes de información y ofrece consideraciones generales sobre la confiabilidad y la calidad de los datos de estas fuentes. El tercer apartado ofrece una descripción de la propuesta de análisis longitudinal y transversal a partir del uso de la información disponible y una propuesta de comprobación de la información por medio de un método de clasificación secuencial, así como las pruebas y los supuestos. Por último, se establecen las hipótesis sobre el comportamiento de las variables y los parámetros de aceptación y rechazo de los resultados.

#### **IV. 2. Fuentes de información**

México cuenta diversas dependencias que producen información útil para el análisis de los datos gubernamentales como tipo de gasto, montos, variables socioeconómicas, información georreferencial, variables financieras entre otras. Para los fines de esta

investigación identificamos fuentes con información cuantitativa y fuentes con información cualitativa.

#### Información cuantitativa:

- ASF: Índice de Desarrollo Institucional Municipal
- CONEVAL: Índice de rezago social a nivel municipal y nivel localidad
- INAFED: Indicadores de autonomía financiera
- INEGI: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal
- SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Sistema de Formato Único del PASH

#### Información cualitativa

- ASF: Entrevistas a Auditores Especiales de Gasto Federalizado
- CONEVAL: Entrevista al Titular de la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza
- INAFED: Entrevista al encargado del diseño de los Indicadores de Autonomía Financiera
- SHCP: Entrevista al Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño, Subdirección de Estrategia de Mejora de Gasto Federalizado, encargada del SFU
- OSF: Entrevistas a Auditores Especiales de Gasto Federalizado o Auditores Especiales de Gestión Municipal
- Gobiernos Municipales: Entrevistas a Secretarios Generales, Directores de Obra Pública, Tesoreros y Regidores

- Académicos: Entrevistas a expertos en el tema de Federalismo Fiscal y Gasto Federalizado

En cuanto a la información cuantitativa, el Índice de Desarrollo Institucional Municipal de la Auditoría Superior de la Federación se compone de cuatro subíndices: el Subíndice de Capacidad Financiera (SCF), el Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), el Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y el Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC)<sup>46</sup>. Las fuentes de información son: el Censo de Población y Vivienda 2010, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2011 y 2013, el Sistema Municipal de Bases de Datos 2012 así como información del Sistema de Formato Único (SFU) de la SCHP.

El Índice de Rezago Social (IRS) a nivel municipal y nivel localidad de CONEVAL se construye con información de INEGI sobre cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda. Los datos para el año 2000 se construyeron con la información del XII Censo General de Población y Vivienda, en el año 2005 con información del II Conteo de Población y Vivienda, en el año 2010 con información del Censo de Población y Vivienda, y en el año 2015 con información de la Encuesta Intercensal. Esta información se presenta como porcentajes de:

- Población de 15 años o más analfabeta
- Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
- Población de 15 años y más con educación básica incompleta
- Población sin derecho-habienencia a servicios de salud

---

<sup>46</sup> La nota metodológica del IDIM se encuentra disponible en el link de la ASF: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto.pdf>

- Viviendas con piso de tierra
- Viviendas que no disponen de excusado o sanitario Viviendas que no disponen

de agua entubada de la red pública

- Viviendas que no disponen de drenaje
- Viviendas que no disponen de energía eléctrica
- Viviendas que no disponen de lavadora
- Viviendas que no disponen de refrigerador.

El resultado es un número que va de negativo a positivo (sin límites, pero con variación entre -6 y 6), siendo menor rezago un número negativo mayor.

En 2012, INAFED presentó los Indicadores de Autonomía Financiera Municipal:

- Autonomía en gasto burocrático
- Autonomía en inversión pública
- Autonomía financiera
- Autonomía operativa
- Capacidad de inversión
- Capacidad operativa
- Costo burocrático
- Costo de operación
- Dependencia de aportaciones
- Dependencia de participaciones
- FAISM per cápita, Flexibilidad financiera
- Inversión pública per cápita
- Impuestos per cápita

- Ingresos propios per cápita
- Peso de la deuda en los ingresos totales
- Peso de la deuda en los ingresos disponibles

Las fuentes de información para estos indicadores son los Informes de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de INEGI. En 2009, se presentó la Tipología por tipo de municipio en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal que en términos de David Arellano y Enrique Cabrero es la siguiente:

- *Municipios metropolitanos, aquellos que forman parte de alguna de las zonas metropolitanas definidas por el Consejo Nacional de Población*
- *Municipios urbanos grandes, aquellos que cuentan con al menos 1 localidad mayor a 500 mil habitantes*
- *Municipios urbanos medios que tienen población entre 100 mil y 499 999 habitantes*
- *Municipios urbanos pequeños, que cuentan con población entre 15 mil y 99 999 habitantes*
- *Municipios mixtos, aquellos que tienen población entre 2500 y 14 999 habitantes y*
- *Municipios rurales cuya población no rebasa los 2500 habitantes (Cabrero y Arellano, 2011).*

Por último, los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Sistema de Formato Único del PASH se presentan trimestralmente desde



2012<sup>47</sup>. El SFU es un sistema de captura de información dentro del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda donde los gobiernos municipales cargan información sobre los proyectos de gasto de inversión llevados a cabo con recursos del gasto federalizado donde se detalla la procedencia del fondo de estos recursos. De acuerdo con la Séptima Disposición Oficial de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013, “La Auditoría y las demás instancias de fiscalización, de control y de evaluación federales y de las entidades federativas, en términos de los artículos 72, último párrafo, y 82 de la Ley de Contabilidad, podrán ser usuarios del SFU, para lo cual gestionarán ante la UED las claves de usuario, así como la capacitación y asistencia técnica que requieran” (DOF 25/4/2013). Son los Órganos Superiores de Fiscalización por entidad federativa los que validan la información capturada en el SFU y que se publican en los Informes trimestralmente desde 2012.

En cuanto a la información cualitativa, Las entrevistas sirvieron para conocer los procedimientos de cómo se alimentan las fuentes de información de las dependencias y los indicadores presentados<sup>48</sup>. En los casos de sistemas especiales que requieren programas computacionales se solicitó una demostración presencial como lo fueron el Sistema de Formato Único del PASH tanto con gobiernos municipales como funcionarios de la SHCP,

---

<sup>47</sup> Una explicación muy detallada se encuentra disponible en el portal de la SHCP: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades\\_Federativas/SFU/Guia\\_GPP\\_v\\_1.6.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/SFU/Guia_GPP_v_1.6.pdf)

<sup>48</sup> Se utilizan los cargos de las personas entrevistadas como reserva de la protección de datos personales, en el apartado Entrevistas de este documento se detalla la fecha y medio por el cual se realizaron las entrevistas, así como los teléfonos en el caso de entrevistas telefónicas. De los académicos sí se utiliza el nombre toda vez que la información de investigación científica tiene autoría que protege la información de posibles plagios.

así como el Sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal durante la entrevista al Auditor Especial de los Poderes del Estado, Municipios y Entes Públicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Sobre la Auditoria Superior de la Federación se entrevistó un Auditor B especial para municipios.

De los Órganos Superiores de Fiscalización de las Entidades Federativas se entrevistó a la Encargada del Reporte de Información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Auditoría Especial de Gestión de la Auditoría Superior de Chihuahua y al Auditor Especial de los Poderes del Estado, Municipios y Entes Públicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

De CONEVAL se entrevistó a la Directora de Normas y Métodos de Medición de la Pobreza sobre las fuentes de información y análisis del Índice de Rezago Social. En INAFED se entrevistó al Director de Coordinación Operativa 2012, persona encargada del diseño de los Indicadores de Autonomía Financiera. De la SHCP se entrevistó a la Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subdirección de Estrategia de Mejora de Gasto Federalizado, encargada del SFU, y al Director de Evaluación del Desempeño.

De los gobiernos municipales se entrevistaron al Secretario General y el Tesorero de Aquiles Serdán, Chihuahua, al Director de Obras Públicas de Teopantlán, Puebla, al Director de Obras Públicas de Albino Zertuche, Puebla, al Tesorero de Atzala, Puebla, al Tesorero de Tepemaxalco, Puebla, al Director de Obras Públicas de Quecholac, Puebla, al Regidor de Obras Públicas, al Director de Obras Públicas y al Secretario General de Cochoapa el Grande, Guerrero, y al Regidor de Gobernación y Reglamentos de Yautepec, Morelos

La cercanía con la Academia permitió hacer entrevistas al Mtro. Abraham Arellanes, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2013 cuya investigación se tituló "Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 municipal)", al Dr.

Mauricio Merino, investigador del CIDE, al Mtro. Gabriel Noguez Rivero, doctorando en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México con una investigación sobre el destino de los recursos del FISM del Ramo 33, a la Mtra. Nina Martínez, investigadora de la UNSIS, al Dr. Oliver Meza, investigador del CIDE Región Centro, Premio Nacional de Administración Pública Edición XXXVIII con la obra “Agenda Local: El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas”.

#### **IV. 3. Limitaciones de la investigación**

Las entrevistas arrojaron información valiosa sobre las fuentes de información, procedimientos para alimentar los sistemas de información, confiabilidad de la información y la calidad de los datos. Estas entrevistas permitieron seleccionar los indicadores y la forma de abordar sus datos, así como desechar algunas fuentes de información o estimar en cierta medida la calidad de su información que se detalla a continuación. También sirvieron para identificar los fundamentos legales de las fuentes de información, verificación de obras, validación de datos y seguimiento de indicadores.

El Índice de Desarrollo Institucional Municipal de la Auditoría Superior de la Federación actualizado a 2015 ofrece una metodología de clasificación por tipo de municipio tomando como base el Grado de Rezago Social de CONEVAL que distingue municipios con grado muy bajo, bajo, medio, algo y muy alto rezago social, además de que distingue a los 487 municipios que se rigen por Usos y Costumbres e incorpora indicadores financieros sobre los recursos propios de los municipios y las transferencias federales. Incluye también la cantidad de auditorías por tipo de municipio, siendo los municipios con muy bajo rezago social los más auditados y los municipios con muy alto rezago social los menos auditados por la ASF.

El Índice de Rezago Social a nivel municipal y nivel localidad de CONEVAL, por otra parte, plantea una limitación ligada con las bases de datos de INEGI, cuya metodología ha sido diferente en cada lustro, por lo que en el año 2000 se reportaron 107'215 localidades, en el año 2005 se reportaron 100'627 localidades y en el año 2015 se reportaron 107'475 localidades. Esto indica que la cantidad de localidades tiene una diferencia de 7% entre una década, pero se vuelve a recuperar la cifra al final. No necesariamente significa que las localidades hayan desaparecido, sino que está relacionado con el proceso de levantamiento de la información. En el año 2015 al ser una Encuesta ya no se hizo levantamiento por lo localidad por lo que no se reporta ninguna. Para los años 2000, 2005 y 2010, el Índice de Rezago Social parte de una metodología asociada con el conteo de indicadores por localidad, pero la metodología de cálculo no puede ser replicada en el año 2015, para lo que se hace una estimación a nivel municipal, ya no a nivel localidad. En este sentido, el análisis de desigualdad entre cabeceras municipales y localidades puede ser llevado a cabo entre los años 2000 y 2010 pero sin resultados confiables para el año 2015. El IRS es un índice estandarizado por lo que su media es cero y su varianza es unitaria con lo que se construyen 5 estratos por tipo de localidad y de municipio por categoría de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

INAFED ofrece una gran cantidad de indicadores en su portal de internet tales como datos de asignación de los fondos de Ramo 33 desde 1998 hasta 2016 así como la base de datos del IDMB. En 2011 y 2012 se presentó la metodología para el cálculo de los Indicadores de Autonomía Financiera con una metodología original por parte de INAFED. La metodología de estos indicadores tiene como resultado mínimo posible 0 (cero) y como resultado máximo posible 100 (cien) ya que están calculado como porcentajes de autonomía. Empero, de las 2461 observaciones registradas (nivel municipal), para el año 2013 se

registran 183 datos negativos, para el año 2014 se registran 319 datos negativos y para el año 2015 se registran 260 datos negativos por lo que se considera que la fórmula de cálculo no fue aplicada correctamente y, por lo tanto, hay errores de cálculo por lo que *no puede ser tomada en cuenta esta base de datos para el análisis*.

La tipología de municipios se toma de la ENGSPJM de INEGI en la que se distingue a los municipios metropolitanos, urbanos grandes, medianos y pequeños, mixtos y rurales es fundamental para el análisis que se propone en esta investigación. No obstante, plantea un desafío al momento de tener los resultados por tipo de municipio ya que solamente hay 2 municipios que tienen las características de municipios urbanos grandes: Culiacán Sinaloa y Hermosillo Sonora por lo que vuelve difícil el cruce con otras variables ya que la cantidad de observaciones es tan poca que hace imposible la ponderación correcta cuando se compara 1 observación de municipio urbano grande contra cientos de municipios rurales.

Por último, los Informes del SFU de la SHCP ofrecen información capturada de primera mano ya que son los municipios los que cargan la información desde el Portal PASH y esta es validada por el OSF de la entidad federativa. Para el cuarto trimestre del año 2016 se tienen 31 bases de datos para las entidades federativas excluyendo a la CDMX. En estas 31 bases de datos están registrados 179'155 proyectos de gasto de inversión que utilizaron recursos del gasto federalizado en sus distintos fondos, de los cuales 94'173 son proyectos del FISM del Ramo 33. Existen consideraciones que deben plantearse en torno a estos registros. Los municipios cargan información al SFU, aunque existen muchos errores al momento de la captura, por ejemplo, se registran obras con costo de \$1 y, aunque no son la mayoría, son errores que pueden costar confiabilidad al usarse como cálculos.

Los proyectos de gasto de inversión especifican montos, nombre de proyectos, características de los proyectos, si están dirigidos al ámbito rural o urbano del municipio e

incluyen observaciones. Existen errores al momento de cargar la información, por ejemplo, algunos proyectos de obra municipal se cargan como “Cobertura Estatal” en la casilla que realmente debería indicar el nombre del municipio específico donde se realiza la obra. Por otra parte, los proyectos deben ser validados por alguien del OSF. Hay municipios que faltan por cargar información, aunque no son la mayoría.

En el caso del Estado de Chihuahua se encontró durante la revisión de la base de datos que 20 de los 67 municipios no había información sobre sus proyectos de gasto de inversión. En entrevista con funcionarios de la Auditoría Superior del Estado, la respuesta fue que los municipios no habían cargado la información. No obstante, la respuesta de dos funcionarios del municipio de Aquiles Serdán es que sí se cargó información, pero no había sido validada<sup>49</sup> ya que justo en octubre de 2016 habían cambiado las administraciones estatales y municipales. En el cambio de administración estatal el partido saliente fue PRI y el entrante PAN, por lo que hubo información no validada a algunos municipios cuyo partido saliente también fue PRI. Los funcionarios municipales afirman que tuvo una intención política la no validación de la información presentada.

La SHCP reporta no tener conocimiento sobre las intenciones de validar o no validar una información por parte de los OSF ya que no cuenta con el personal suficiente para revisar cada proyecto registrado y validado en el SFU por lo que simplemente publican la base de datos tal cual fue reportada y validada por cada entidad federativa. Los datos de Chihuahua sobresalen del resto del país porque proporcionalmente es la única entidad que reporta una cantidad proporcionalmente tan grande en la falta de información de sus municipios. Una

---

<sup>49</sup> Los municipios son Ahumada, Aquiles Serdán, Bachíniva, Camargo, Carichí, Coyame del Sotol, La Cruz, Gran Morelos, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Madera, Maguarichi, Matamoros, Nuevo Casas Grandes, Ocampo, Práxedes Guerrero, Riva Palacio y San Francisco de los Conchos.

revisión exhaustiva de la información del SFU exigiría el cotejo con los sistemas de contabilidad gubernamental de cada entidad federativa y las Cuentas Públicas que los municipios entregan al final de cada ejercicio fiscal por parte de cada Órgano Superior de Fiscalización de las entidades federativas<sup>50</sup>.

Tanto los datos de IRS como del SFU son datos tomados de fuentes de información oficiales cuya unidad de análisis son municipios por lo que son constantes para el cotejo y cruce de información. Los datos provienen de observaciones reales o de documentos que se conservan y pueden ser descargados desde las bases de datos oficiales cuyas referencias se ponen en el apartado “Bases de datos” de este documento, de esta forma mantenemos un apego con la posibilidad de replicabilidad de los estudios (Levin, 1988; Tan, 2005).

Los datos estudiados en esta investigación serán observados desde la óptica estadística de la medida de localización o medidas de tendencia central para lo cual se utilizará la curva de dispersión como referente para la localización de los datos para su análisis comparado en el conjunto de datos. Se utilizan datos para el universo de municipios por lo que no hay una fórmula de muestreo ni porcentajes de población. Se utilizan todos los datos disponibles para todos los municipios existentes en cada período de tiempo.

Se pone especial atención a la dispersión como medida del esparcimiento de los datos como un grado dispersión dentro de una curva que expresa la versión gráfica de una distribución de frecuencia de las concentraciones (Levin, 1988). Se asume que los datos no se comportarán de forma “normal” en el sentido de que no crearán curvas perfectas con medidas de curtosis donde la moda, la mediana y la media sean idénticas. Se esperan curvas

---

<sup>50</sup> En cumplimiento con la disposición 7 de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” ya citados en este documento.

con curtosis platicúrticas, leptocúrticas y mesocúrticas. El sesgo de la curva también se asume como una posibilidad.

Para cada propuesta visual de análisis de los datos se utilizarán histogramas de frecuencia con curva de normalización en la que se apreciará que el conjunto de datos no se comporta como una distribución normal, pero tiende a concentrar la mayoría de los datos alrededor de una mediana y también se podrán identificar modas en la dispersión. Los intervalos o diferencia entre datos mayores y menores serán utilizados para identificar desigualdades (Tan, 2005).

Este estudio parte de datos sin tratamiento, tomados directamente de las bases de datos oficiales cuyo análisis puede ser replicado sin la necesidad de software avanzado o exclusivo. Todos los datos pueden ser descargados y revisada la metodología de análisis para replicar el estudio aquí presentado. De esta forma, consideramos que existe una limitación en el modelaje del análisis que podría ser más sofisticado con transformaciones de variables para establecer correlaciones, pruebas de hipótesis e incluso econometría georreferenciada.

#### **IV. 4. Parámetros de la sistematización de los datos**

Ya que partimos del argumento central de que el rol del gobierno municipal importa en la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local, proponemos pensar la operacionalización de variables de la siguiente forma: en primer lugar tomar en cuenta la tipología por población de Cabrero y Arellano para distinguir municipios Metropolitanos, Urbanos Grandes, Medianos y Pequeños, Mixtos y Rurales; en segundo lugar, tomar al IRS en sus extremos superior e inferior por cada tipo de municipio para observar el comportamiento de esta variable e identificar tendencias de la equidad distributiva del desarrollo local. Este segundo punto nos dará luz sobre las necesidades en los municipios. Por



último, tomar datos de 2016 del SFU ya que es la base de datos más reciente al momento de llevar a cabo la investigación.

Aunque el SFU comenzó en 2012, los primeros años fueron de aprendizaje y al año 2016 se tiene la base de datos más completo para municipios. Es importante destacar que se tomarán la cantidad de proyectos y no se toman cantidades monetarias de los proyectos ya que muchos registros no cuentan con esa celda llena por lo que se perdería mucha información relevante. Continuamos el proyecto de investigación empírica sin la base monetaria de los proyectos en pesos mexicanos y reconocemos que eso limita la investigación debido a que, pese a que se conoce la ubicación del proyecto de gasto de inversión, no se puede conocer su impacto y magnitud.

En este sentido, la tipología Cabrero-Arellano (2011) permitirá construir una *variable independiente* que será puesta a prueba mediante una serie de ejercicios cuantitativos. El primero será tomando el Índice de Rezago Social en operacionalización del *desarrollo local* como *variable dependiente* y la diferencia entre los datos mayor y menor por tipo de municipio será la operacionalización de la segunda *variable dependiente* que es la *equidad distributiva del desarrollo local*.

Como forma de comprobación de los resultados por tipo de municipio se hará una regionalización de las entidades federativas para observar si los municipios se comportan de la misma forma en la tipología por regiones únicamente para el estudio del IRS. De esta forma, si los municipios se comportan de forma distinta habría un sesgo en la investigación o un *error* no identificado. La regionalización del país por entidades federativas será en 8 regiones por lo que si un tipo de municipio presenta diferencias de comportamiento en más de 2 regiones se podría afirmar que el ejercicio cuantitativo es errado.

En tercer lugar, se tomará en cuenta si los gobiernos municipales orientaron sus proyectos de gasto de inversión al ámbito rural o urbano dentro de sus municipios como una *variable dependiente* operacionalizada para la *equidad distributiva del desarrollo local* ya que las regiones rurales dentro del país son aquellas que están demográficamente menos pobladas proporcionalmente y presentan mayores rezagos. Con los datos para 2016 podremos observar si existe un comportamiento similar por tipo de municipio y proceder con la confirmación por regionalización de las entidades federativas.

Para la clasificación por tipo de municipio se utilizará la metodología Cabrero-Arellano (2011), pero se hará una consideración en torno a los municipios urbanos. Los municipios urbanos se clasifican en grandes, medianos y rurales, aunque solo hay 2 municipios que pueden ser considerados urbanos grandes. La tipología queda como sigue:

MET = municipios metropolitanos

UGM = municipios urbanos grandes y medianos

UPE = municipios urbanos

MIX = municipios mixtos

RUR = municipios rurales

Una vez clasificados los municipios, también se hará una clasificación por tipo de región entre entidades federativas para observar comportamientos y tendencias entre tipos de municipios clasificados en las 8 regiones siguientes (ver tabla 5):

Tabla 5. Regiones de México

<b>Región</b>	<b>Entidades</b>
<b>Noroeste</b>	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Sonora
<b>Noreste</b>	Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas
<b>Oeste</b>	Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit
<b>Este</b>	Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Veracruz
<b>Centronorte</b>	Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas
<b>Centrosur</b>	Ciudad de México, Estado de México, Morelos
<b>Suroeste</b>	Chiapas, Guerrero, Oaxaca
<b>Sureste</b>	Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán

Fuente: Elaboración propia

Como indicador del *desarrollo local* se tomará el Índice de Rezago Social (IRS) a nivel municipal de CONEVAL se tomarán las bases 2000, 2005, 2010 y 2015. Del IRS se clasificarán los municipios de acuerdo con los tipos ya presentados y se observarán principalmente dos cosas: la diferencia de IRS entre cada lustro y la variación porcentual del IRS por tipo de municipio entre 2000 y 2015. La fórmula de la variación porcentual es valor final menos el valor inicial, todo sobre el valor inicial. Al tomar la variación porcentual por tipo de municipio se estarán haciendo consideraciones específicas para observar si los municipios tienen tendencias en el cambio presentado en su rezago social. Una vez revisada la variación porcentual por tipo de municipio se contrastará con cada región con la intención de identificar tendencias por agrupación de entidades federativas.

Para conseguir la variación porcentual se debe primero hacer un procedimiento. Ya que el IRS va de números negativos a positivos, durante la aplicación de la fórmula el cambio del valor del signo podría afectar la diferencia de los valores inicial y final por lo que debe primero calcular una nueva variable en la que todos los municipios se encuentren dentro de

los números reales positivos. Con este fin se tomará el valor negativo más alejado a cero y se sumará su valor absoluto a todos los números de los ISR para los diferentes lustros, de esta forma, el valor mínimo posible de ISR sería 0 (cero). Una vez conseguido que todos los datos sean positivos, la diferencia de datos sobre el valor inicial puede ser negativa o positiva. Cuando el resultado sea negativo, significará que el municipio aumento su rezago, aumentando su Índice de Rezago Social. Cuando el resultado sea en número positivo, significará que el municipio disminuyó su rezago (mejoró sus condiciones) haciendo que su Índice de Rezago Social fuera menor.

Una vez obtenido este resultado se ordenará por tipo de municipio y se estimará la variación porcentual por cada uno de los municipios. Obtenida la variación porcentual entre los años 2000 y 2015 se estimará por cada tipo de municipio los siguientes datos estadísticos: la media, el valor mínimo y el valor máximo, así como la desviación estándar. Estos datos se requieren para identificar el comportamiento de los datos por tipo de municipio: la media para saber cuál fue el comportamiento de los datos en conjunto, los valores mínimo y máximo para identificar la diferencia entre los datos del conjunto y la desviación estándar para identifica la dispersión del conjunto de los datos por tipo de municipio como indicador de la *equidad distributiva del desarrollo local*.

Por ello, se plantea el resultado esperado en el análisis del IRS por tipo de municipio en el que la variación porcentual de los municipios metropolitanos y municipios urbanos grandes y medianos es positiva. En cuanto a los municipios rurales y mixtos se plantea el resultado esperado en el análisis del IRS por tipo de municipio en el que su variación porcentual es negativa debido a que han incrementado su rezago. En cuanto al análisis de los proyectos registrados en el SFU por cada entidad federativa se seguirá un procedimiento similar. En primer lugar, se ordenarán los datos por tipo de municipio ya que cada municipio

tiene una cantidad no determinada de proyectos registrados, de los cuales se elegirán únicamente aquellos que están registrados en el fondo FISM del Ramo 33. Una vez ordenado los proyectos por tipo de municipio se ordenarán los municipios por tipo de municipio siguiendo la clasificación ya presentada. A su vez, los proyectos ordenados por tipo de municipio se ordenarán por entidad federativa y las entidades se ordenarán por las regiones presentadas anteriormente. Una vez ordenados los proyectos con estos cruces, se identificará la cantidad de proyectos que fueron destinados a zonas rurales y zonas urbanas dentro de cada tipo de municipio. Es importante recordar que, aunque un municipio sea considerado urbano, tendrá zonas rurales en su interior que son las que presentan las mayores carencias. De la misma forma, los municipios rurales y mixtos cuentan con zonas urbanas que regularmente son las cabeceras municipales y las localidades más habitadas.

En ese sentido, la primera acción será identificar cada proyecto de los más de 94 mil registrados por tipo de municipio y si fue destinado a zonas urbanas o rurales dentro de ese municipio. La entidad federativa también será organizada por región con la intención de contrastar comportamientos entre tipos de municipios con el método de comparación de medias aritméticas. La comparación de medias aritméticas permite contrastar si un conjunto de municipios atrae la mayor cantidad de datos haciendo que el resultado del análisis sea ilusorio. Cuando los resultados se dividen por región y se observa el comportamiento de los municipios por tipo entonces se pueden detectar tendencias en los comportamientos y con ello se depuran especulaciones.

En los proyectos de gasto de inversión registrados en el SFU en 2016 se manejará el resultado esperado que los proyectos de inversión se destinan principalmente a las zonas urbanas de los municipios. En este sentido, dado que las zonas urbanas dentro de los municipios tienen mejores condiciones de vivienda y dotación de servicios urbanos,

siguiendo la lógica de la causación circular acumulativa, todo proyecto de gasto de inversión en las zonas urbanas aumentaría la desigualdad toda vez que mejora las condiciones de zonas que se encuentran en la mejor situación. De la misma forma, todo proyecto que se destine a zonas rurales disminuye la desigualdad del desarrollo local toda vez que mejora las condiciones de las zonas que se encuentran en peores situaciones en comparación con otras zonas de los diferentes tipos de municipios en el país.

#### **IV. 5. Consideraciones finales**

De las distintas fuentes de información disponibles identificamos 5 dependencias u organizaciones con bases de datos: ASF, INEGI, CONEVAL, SHCP e INAFED. De las cuales se decidió utilizar INEGI, CONEVAL y SCHCP. También se realizaron entrevistas con personal encargado del diseño, alimentación, validación y verificación de la información en las dependencias que nos permitió identificar limitación y establecer las fuentes de información y los alcances que se podrían tener con el análisis. Se decidió tomar como unidad de análisis el nivel municipal utilizando la tipología Cabrero-Arellano (2011) presentada en 2009 en la ENGSPJM, pero agrupando a los municipios de tipo urbanos grandes y urbanos medianos debido a la poca cantidad de municipios urbanos grandes en el país.

De las bases de datos de CONEVAL sobre el IRS se tomarán los datos para los años 2000, 2005, 2010 y 2015 para identificar la diferencia entre IRS por tipo de municipio y calcular la variación porcentual entre 2000 y 2015 por tipo de municipio, así como la dispersión de los datos. Esto nos permitirá identificar qué tanto ha cambiado el panorama en México sobre el rezago social y si por tipo de municipio identificamos alguna tendencia en su comportamiento. Como forma de comprobación, se hará un segundo corte por región

agrupando las entidades federativas para observar si el comportamiento por tipo de municipio se replica en la mayoría de las 8 regiones del país.

De las bases de SHCP se tomarán los registros de proyecto de gasto de inversión del SFU para el ejercicio fiscal 2016 y se agruparán por tipo de municipio, de estos por estado, y de los estados por región para identificar comportamientos en el gasto de inversión por tipo de municipio, sobre todo para identificar si los proyectos han sido destinados a zonas urbanas o rurales. Los municipios pueden ser de tipo urbano y tener zonas rurales en su interior, o ser municipios de tipo rural y tener zonas urbanas en su interior. Se parte de la noción de que es preferible encontrar proyectos destinados a zonas rurales toda vez que son las zonas que más necesidades tienen. La comprobación por región en grupos de las entidades federativas también será llevada a cabo en el análisis de los proyectos del SFU. En el siguiente capítulo se exponen los resultados del análisis.

## **CAPÍTULO V**

### **Resultados notables: Comportamiento diferenciado por tipo de municipio**

#### **V. 1. Consideraciones iniciales**

Este capítulo presenta los resultados del análisis con las variables operacionalizadas por tipo de municipio y para el desarrollo local y la equidad distributiva del desarrollo local. Se eligieron principalmente dos bases de datos para el análisis: el IRS de CONEVAL y los registros por proyecto de gasto de inversión por municipios del SFU de SHCP para el ejercicio fiscal 2016. El capítulo está dividido en tres apartados.

El primer apartado presenta los resultados del análisis del ISR por tipo de municipio para los años 2000, 2005, 2010 y 2015. Para ello se hizo la división en conjuntos por tipo de municipio siguiendo la tipología Cabrero-Arellano (2011) ya descrita. En este apartado se observan los cambios en IRS por año, pero también por tipo de municipio para identificar los principales cambios y cotejar si existe un comportamiento similar que sustente la tipología Cabrero-Arellano (2011).

El segundo apartado presenta los resultados por análisis del SFU en los que se distingue por tipo de municipio y si el gasto se orientó al ámbito urbano o rural dentro del municipio. Se destaca que la orientación de proyectos al ámbito rural aumenta la equidad distributiva del desarrollo local ya que atiende a las zonas con mayores rezagos.

El último apartado hace una revisión de los datos del SFU para el ejercicio fiscal 2016 como una comprobación para observar si el comportamiento es el mismo por tipo de municipio en las distintas regiones agrupando a las entidades federativa en 8 regiones del país. El parámetro es que si un tipo de municipio tiene comportamientos distintos en más de 2 regiones la relación es espuria. No obstante, si el comportamiento es igual en, al menos 7



regiones, estamos en presencia de un argumento en favor de la tipología Cabrero-Arellano (2011) para distinguir entre tipos de municipios y su comportamiento.

## **V. 2. Resultados del análisis del Índice de Rezago Social**

El Índice de Rezago Social (IRS) calculado por el CONEVAL es una medida cuyos elementos son los porcentajes de servicios públicos, condiciones de vivienda, salud y educación antes presentados. Esta variable se tomará como indicador del *desarrollo local*. Es una medida estandarizada por lo que su media es cero y su desviación estándar es 1. La forma de cálculo para el IRS hace que las unidades vayan de cero a infinito y de cero hacia menos infinito. En este sentido, es deseable que un municipio tenga un IRS en números negativos lo más alejado del cero. La distancia o diferencia del número mayor y menor de IRS entre municipios de un mismo tipo se tomará como indicador de la *equidad distributiva del desarrollo local en ese tipo de municipio*. El mismo indicador puede ser replicado al interior de los municipios.

Para los datos en su conjunto de todos los municipios según CONEVAL en los años 2000, 2005, 2010 y 2015 apreciamos que la media en 0 cero se movió un poco hacia los números negativos entre 2000 y 2015, esto significa que, en conjunto, los municipios de México tienen en promedio un IRS más bajo, es decir, han combatido las carencias y el rezago en sus condiciones de vivienda, servicios públicos, nivel de educación y salud. En la tabla 6 se presentan los datos del IRS mínimo, máximo, la media y la desviación estándar reportada por CONEVAL. La fórmula de cálculo establece que la media debe ser cero y la desviación estándar uno, pero observamos que esto no ocurre en el año 2015 debido al aumento en la distancia de los datos entre mínimos y máximos con lo que se reporta una

mayor desigualdad entre municipios en México y, por lo tanto, una menor *equidad del desarrollo local* (ver tabla 6).

Tabla 6. Estadísticos descriptivos del IRS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
IRS 2000	2442	-2.385	3.200	.00000	1.000000
IRS 2005	2454	-1.998	4.495	.00000	1.000000
IRS 2010	2456	-1.890	4.438	.00000	1.000000
IRS 2015	2446	-1.687	5.125	-.00024	1.002241

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

Podemos observar que la desviación estándar ha aumentado de 1 a 1.0022, esto no es deseable porque significa que la desigualdad en condiciones entre municipios ha aumentado de forma que el municipio que se encuentra en mejor condición está más lejos del que se encuentra en peor condición entre los años 2000 y 2015. En el caso de 2015 se observa que los datos mínimos y máximo se encuentran en peor situación que en 2000. Es decir, aunque la media nacional ha mejorado en posición, los municipios en mejores condiciones han empeorado y los municipios que tenían de inicio las peores condiciones han empeorado muchísimo más, en perjuicio del *desarrollo local* de sus territorios.

Es importante observar que el IRS mínimo es -2.38 lo que nos dice que el municipio en mejores condiciones en el histórico de los datos se ubicó en aquel año y fue el municipio de San Nicolás de los Garza en Nuevo León quien ocupa el primer lugar en el año 2005 nuevamente. En los años 2010 y 2015, el municipio que ocupa el primer lugar en nivel con menor IRS es San Pedro Garza García también en Nuevo León. No obstante, podemos ver

que el nivel de IRS aumenta de -2.38 a -1.69. Lo que significa una caída de 40.82% con respecto a su variación porcentual.

El municipio con mayor IRS lo ocupa Metlatónoc en el Estado de Guerrero en el año 2000. El municipio de Cochoapa el Grande ocupará el primer lugar en los años 2005<sup>51</sup> y 2010. Batopilas Chihuahua ocupa el primer lugar en la lista de 2015. El valor máximo en el año 2000 fue de 3.20 y el valor máximo en 2015 fue de 5.12 lo que da como resultado una variación porcentual de 60% con respecto al año 2000 en la posición nacional.

De entrada, podemos observar que los municipios que han ocupado los IRS negativos son municipios metropolitanos y los municipios que han ocupado los IRS con números positivos más alejados a cero son municipios rurales. Si ordenamos los datos por tipo de municipio obtenemos información muy relevante. Procedemos a ordenar los datos de acuerdo con la tipología Cabrero-Arellano (2011) ya descrita.

Para los municipios metropolitanos tenemos los siguientes datos estadísticos: una media para el año 2000 en -1.03 y en 2015 de -0.9 lo que significa que en conjunto se han acercado a cero. En otras palabras, en su conjunto, los municipios metropolitanos tienen un IRS muy bajo, aunque en el paso de 15 años han aumentado su rezago en conjunto, en perjuicio de su *desarrollo local*. Sus extremos han reducido la diferencia de sus valores máximos y mínimos de 3.372 en el año 2000 a 2.612 en el año 2015<sup>52</sup>, lo que significa que en conjunto han reducido su desigualdad y aumentado la *equidad distributiva de su desarrollo local* a costa del empeoramiento de los mejor posicionados (ver tabla 7).

---

<sup>51</sup> En este año se crea Cochoapa el Grande que se escinde de Metlatónoc por conflictos étnicos. En Metlatónoc predomina la comunidad Me'phaa y en Cochoapa el Grande la comunidad Na Savi.

<sup>52</sup> Distancia del valor máximo al valor mínimo.

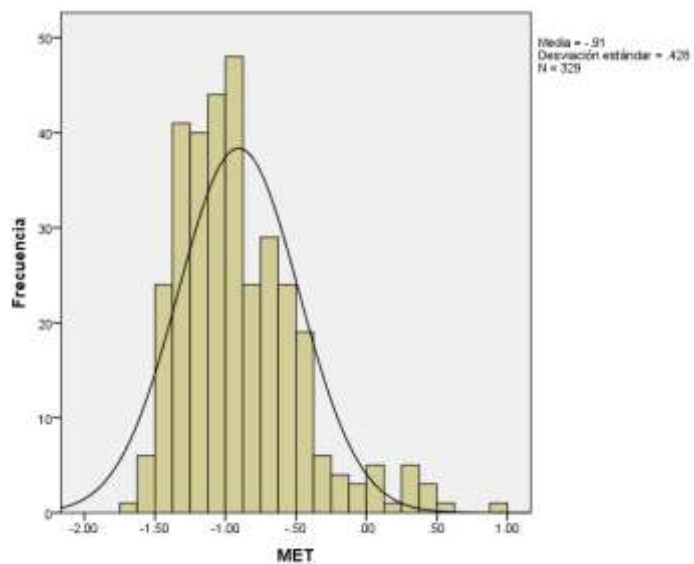
Tabla 7. Estadísticos descriptivos de IRS para MET

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
MET 2000	328	-2.385	.987	-1.03923	.641570
MET 2005	329	-1.998	1.200	-.89394	.523149
MET 2010	329	-1.852	1.652	-.92851	.517575
MET 2015	329	-1.651	.961	-.90610	.427595

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

El histograma de frecuencia con curva de normalidad expresa la forma en que se aprecian los municipios metropolitanos agrupados por su IRS. Observamos una mayor concentración de municipios ubicados entre -1.5 y -1 con varios municipios ubicados entre -1 y cero que en conjunto tienen una media de -0.9 y una desviación estándar de 0.428 en el año 2015. Significa que el grupo de municipios metropolitanos se encuentra casi una desviación estándar en mejor posición que la media nacional en promedio (ver ilustración 10).

Ilustración 10. Histograma de IRS para MET en el año 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

Los municipios urbanos grandes y urbanos medianos también presentan un empeoramiento en sus condiciones que se refleja en el IRS que se ha acercado a cero entre 2000 y 2015 desde los números negativos. La media es -1.34 en el año 2000 y ha disminuido a -1.06 en el año 2015 aunque su desviación estándar también ha disminuido por lo que en conjunto se puede afirmar que la desigualdad entre este tipo de municipios también ha disminuido. En este sentido, se puede afirmar que han aumentado su *equidad distributiva del desarrollo local* pero empeorado su *desarrollo local*, aunque esto pareciera contradictorio en un principio. En la tabla siguiente se presentan los estadísticos descriptivos de IRS para los municipios urbanos grandes y medianos (ver tabla 8).

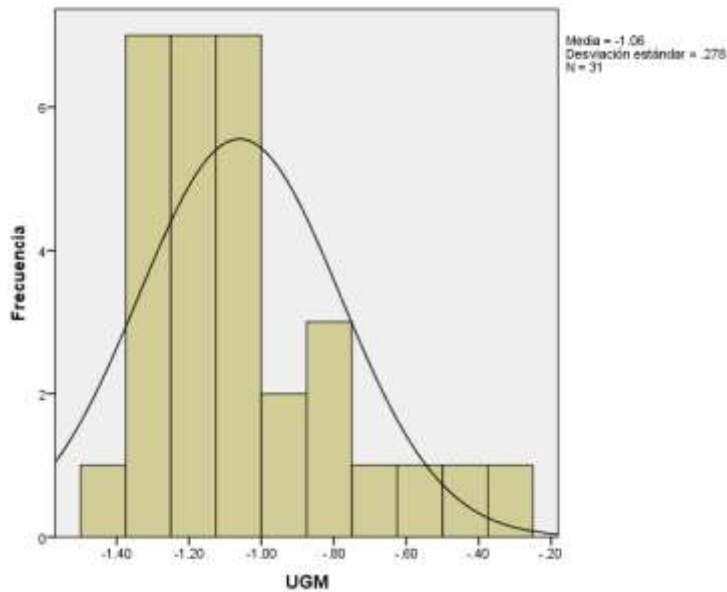
*Tabla 8. Estadísticos descriptivos de IRS para UGM*

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
UGM 2000	31	-1.983	-.366	-1.34928	.411611
UGM 2005	31	-1.678	-.032	-1.14780	.394493
UGM 2010	31	-1.575	-.095	-1.17167	.348087
UGM 2015	31	-1.402	-.288	-1.06046	.278290

*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

El histograma de frecuencia con curva de normalidad presenta una mayor concentración de municipio ubicados entre -1.4 y -0.8 con una media de -1.06 y una desviación estándar de 0.278 para el año 2015. En este sentido, podemos afirmar que el conjunto de municipios urbanos grandes y medianos se encuentran 1 desviación estándar en mejores condiciones que la media nacional y con relativa poca desigualdad entre los municipios que forman parte de este grupo (ver ilustración 11).

*Ilustración 11. Histograma de IRS para UGM en el año 215*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

Entre los municipios de tipo urbano pequeños encontramos un descenso en el valor de su media que pasó de -0.6 en el año 2000 a -0.55 en el año 2015. En su conjunto también presentan una caída o aumento en el rezago de sus condiciones ya que el valor de su municipio mejor posicionado en el año 2000 pasó de -2.1 a -1.4, una caída dramática. El valor de su municipio en peor posición pasó de 1.4 en el año 2000 a 1.6 que no representa una caída tan grande en términos proporcionales. El grupo de municipios urbanos pequeños se encuentra en 2015 a 0.56 desviación estándar en mejores condiciones que la media nacional (ver tabla 9).

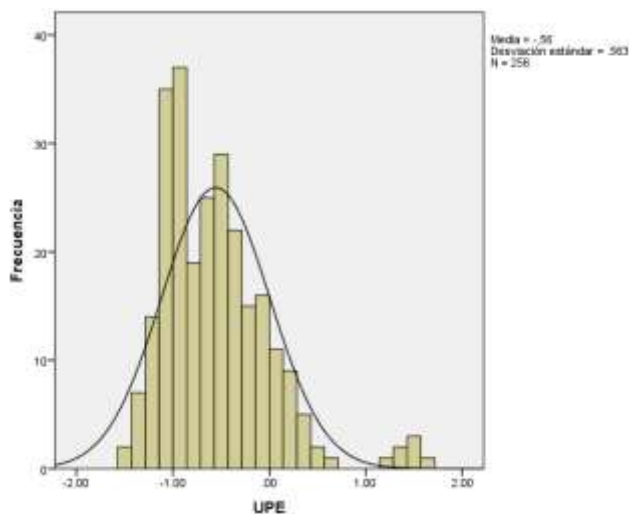
Tabla 9. Estadísticos descriptivos de IRS para UPE

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
UPE 2000	255	-2.109	1.434	-.60921	.680700
UPE 2005	255	-1.810	1.614	-.55346	.654637
UPE 2010	256	-1.692	1.575	-.56576	.617808
UPE 2015	256	-1.466	1.630	-.55715	.562872

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

El histograma de frecuencia con curva de normalidad de este conjunto de municipios presenta una distribución trimodal con municipios alrededor del -1.2 en el primer conjunto, -0.5 en el segundo conjunto y en el 1.5 en el tercer conjunto, aunque en menor cantidad de municipios. La desviación estándar es 0.563 con una media ubicada en -0.56. observamos como dos grupos en estos municipios se concentran sobre la media nacional en 1 y 0.5 desviación estándar hacia los números negativos. Un tercer grupo presenta una pequeña agrupación alrededor del 1.5 de IRS debajo de la media nacional (ver ilustración 12).

Ilustración 12. Histograma de IRS para UPE en el año 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

Los municipios mixtos presentan la primera grata sorpresa ya que pasaron de tener una media en 0.073 en el año 2000 a -0.019 lo que significa que en su conjunto mejoraron sus condiciones de *desarrollo local*. El valor mínimo bajó de -1.9 en el año 2000 a -1.3 en el año 2015 lo que significa una pérdida en las condiciones del municipio mejor posicionado para este conjunto. No obstante, el valor máximo no cambió casi nada, ubicándose en 3.2 en el año 2000 y en 3.19 en el año 2015. En general los municipios de este conjunto mejoraron sus condiciones debido a la estabilidad en sus condiciones durante estos 15 años y el gradual empeoramiento de las condiciones de los municipios ubicados en las mejores posiciones de este grupo. Si tomamos en cuenta que la media se encuentra ahora en números negativos, significa un gran avance para la media de este grupo de municipios. En la siguiente tabla se presentan sus estadísticos descriptivos (ver tabla 10).

*Tabla 10. Estadísticos descriptivos de IRS para MIX*

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
MIX 2000	930	-1.909	3.200	.07399	.843497
MIX 2005	930	-1.759	3.070	.03917	.864559
MIX 2010	930	-1.658	3.068	.00715	.831886
MIX 2015	925	-1.380	3.198	-.01913	.825533

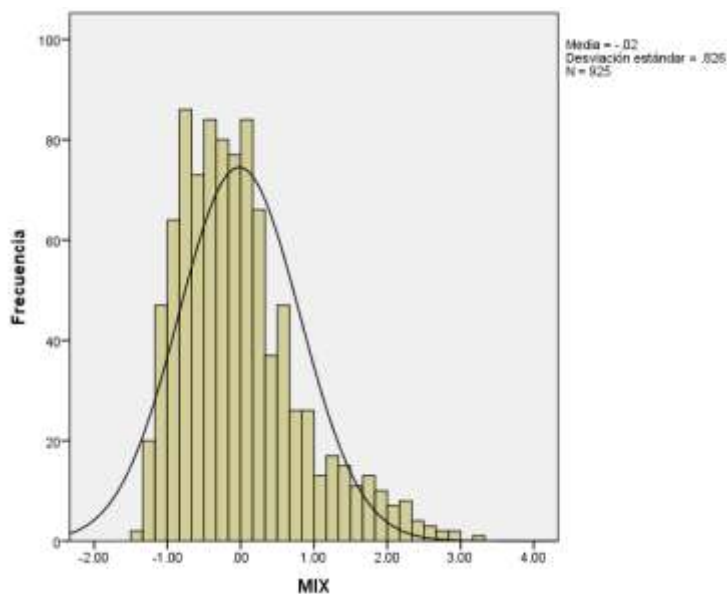
*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

El histograma de frecuencia acumulada con curva de normalidad presenta un mayor número de municipios agrupados entre los valores -1 y 0.4 por con una desviación estándar de 0.826 lo que significa que tienen una gran desigualdad de condiciones entre sus mejor posicionados y los peor posicionados, aunque aumentó la *equidad distributiva de su desarrollo local*. La mayoría de los municipios en este conjunto tienen valores en números



negativos, aunque hay varios municipios cuyos valores de IRS están en números positivos tan alejados de cero que hacen que la media de este conjunto casi llegue a cero (ver ilustración 13).

*Ilustración 13. Histograma de IRS para MIX en el año 2015*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

Los municipios rurales presentan una relativa estabilidad en su conjunto ya que su media apenas se movió 0.02 unidades de IRS entre los años 2000 y 2015 lo que significa que su *desarrollo local* en conjunto se mantuvo estable pese a la gran variación que tuvieron los demás municipios. En el año 2000 tenían una media de 0.558 y en el año 2015 aumentó a 0.577. No obstante, la desviación estándar aumento de 0.86 a 1.04 lo que significa que su desigualdad aumento casi un 17% en perjuicio de la *equidad distributiva de su desarrollo local*. El valor mínimo disminuyó de -1.72 en el año 2000 a -1.35 en el año 2015. Su valor máximo aumentó de 2.86 a 5.12 lo que significa un desastre en comparación con todos los

estadísticos hasta ahora presentados en términos de *equidad distributiva de desarrollo local*.

En la siguiente tabla se presentan sus estadísticos descriptivos (ver tabla 11).

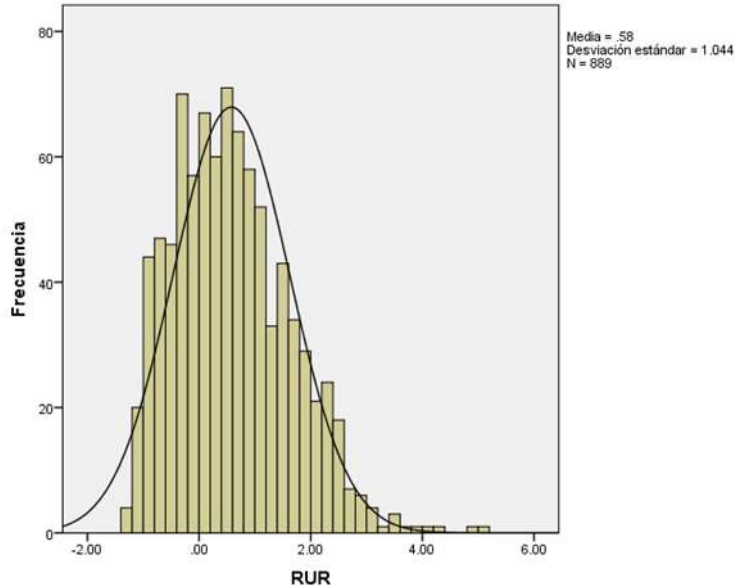
*Tabla 11. Estadísticos descriptivos de IRS para RUR*

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
RUR 2000	894	-1.725	2.867	.55861	.869730
RUR 2005	894	-1.725	4.495	.51419	1.001103
RUR 2010	894	-1.516	4.438	.56441	.999342
RUR 2015	889	-1.354	5.125	.57782	1.044147

*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

El histograma de frecuencia acumulada con curva de normalidad presenta que en conjunto los municipios rurales se agrupan entre -1.0 y 2.0 y son solo algunos que rebasan el 4 de IRS que son los que se encuentran peores condiciones. La desviación estándar es de 1.04 debido a estos municipios que se encuentran en los números positivos más alejados del cero. La mayoría de estos municipios se encuentran en números positivos lo que significa que su grado de rezago se encuentra entre alto y muy alto de acuerdo con la escala de CONEVAL, con muy bajo *desarrollo local*, podríamos decir (ver ilustración 14).

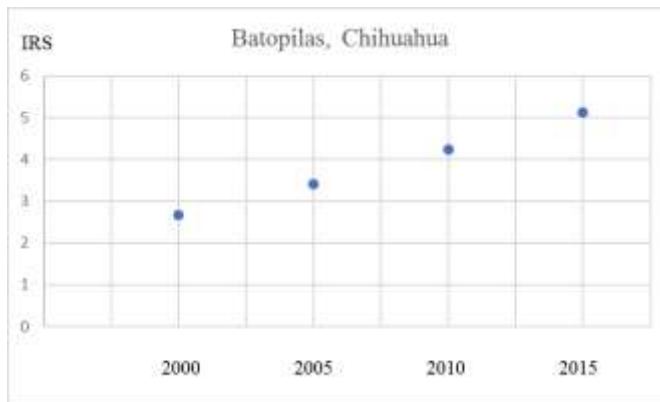
Ilustración 14. Histograma de IRS para RUR en el año 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

El municipio que en 2015 tiene un IRS de 5.125 es Batopilas, Chihuahua, que ha tenido los siguientes IRS, en el año 2000: 2.666479, en el año 2005: 3.4093, en el año 2010: 4.246789 y, por último, en el año 2015: 5.124574, pese a que es un municipio prioritario registrado en el programa Pueblos Mágicos. Es decir que Batopilas cada vez se encuentra en peores circunstancias en relación consigo mismo y en relación con la media nacional, además de que ha empeorado cada vez más su *equidad distributiva del desarrollo local*. Si graficamos la caída en rezago social de este municipio tenemos la siguiente gráfica (ver ilustración 15):

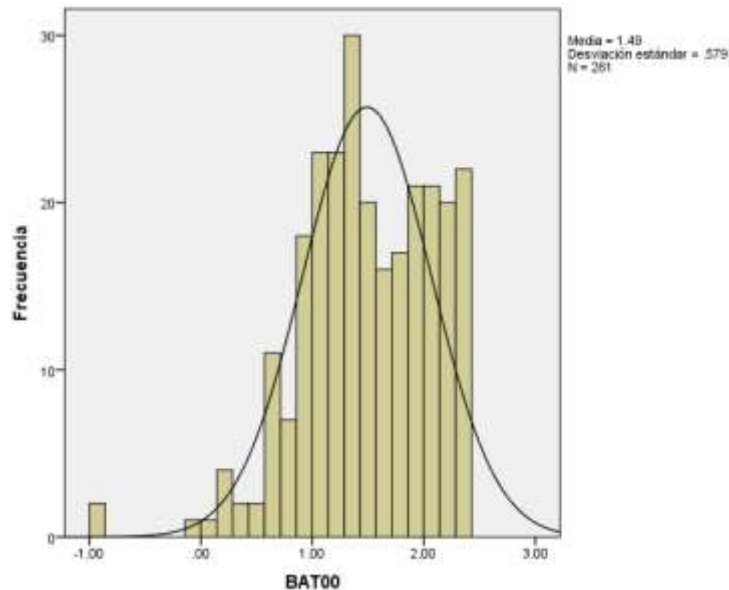
*Ilustración 15. IRS para Batopilas Chihuahua*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

A nivel de localidad solamente contamos con datos de 2000, 2005 y 2010, pero si observamos las cifras del municipio de Batopilas, Chihuahua, vemos que su población en la cabecera municipal pasó de 1'175 en el año 2000 a 1'220 en el año 2015. El IRS de la cabecera municipal pasó de -0.8759683 en el año 2000 a -0.807206 en el año 2015, es decir, se ha mantenido en un nivel Bajo. En el año 2000 se observa claramente como solo un par de localidades, entre ellas la cabecera municipal se encuentra en una excelente posición en comparación con el resto del municipio que se encuentra entre el 0.5 y el 2.0 de IRS. Realmente se observa un fenómeno de concentración de los recursos en un par de localidades de este municipio, entre ellas la cabecera municipal, dejando en total rezago a las demás localidades. En la siguiente gráfica se presenta el histograma de frecuencia con curva de normalidad para el año 2015. Es importante observar que los datos son distintos entre la media reportada por CONEVAL y la media obtenida con los mismos datos de CONEVAL, pero estimados de forma independiente. En el año 2000, la media reportada es 2.75 y la obtenida es 1.49. En 2015 la media reportada es 5.12 y la obtenida es 2 (ver ilustración 16).

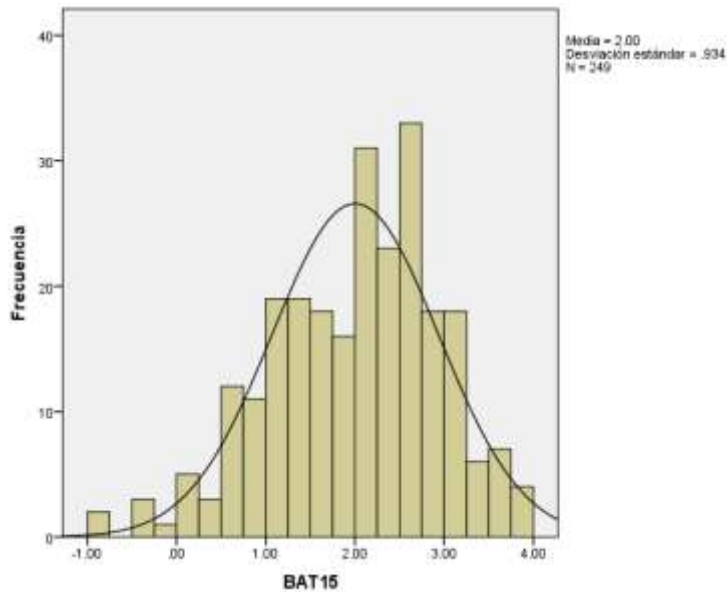
*Ilustración 16. Histograma de IRS para Batopilas en el año 2000*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

En el año 2015 observamos que las localidades ya están más repartidas entre los diferentes valores de IRS, aunque ha aumentado la desigualdad por lo que la desviación estándar que era de 0.579 en el año 2000 pasó a 0.934 en el año 2015 en detrimento de la *equidad distributiva del desarrollo local*. Hay localidades que se encuentran entre 1 y 4 de IRS, lo que implica un rezago mayor para el municipio con cada vez *menor desarrollo local*. Estamos hablando de localidades con pocas personas, menos de 100 y con un 100% de rezago en todos los indicadores. Es importante ver que los datos de las localidades de este municipio se encuentran completamente alejadas de la media nacional hacia una posición en desventaja. En la siguiente gráfica se presenta el histograma de frecuencia con curva de normalidad para el municipio en 2015 (ver ilustración 17).

*Ilustración 17. Histograma de IRS para Batopilas en el año 2015*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

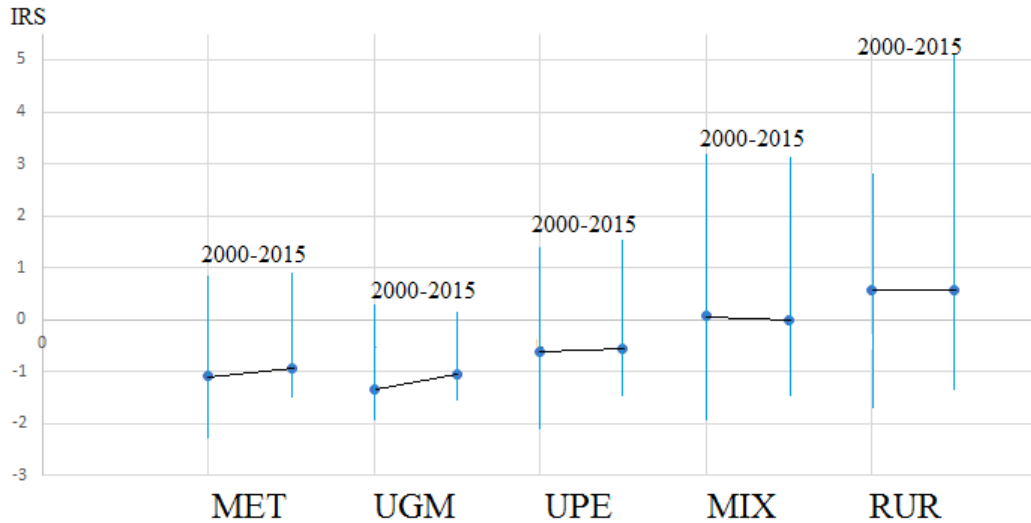
Visto como conjuntos, los cambios entre los municipios pueden ser vistos por tipos de municipios en la siguiente gráfica. Observamos que efectivamente su comportamiento es similar por tipo de municipio por lo que queda confirmada la utilidad de la tipología Cabrero-Arellano (2011) y arroja información muy relevante para la toma de decisiones. Los histogramas de frecuencia con curva de normalidad se presentan “vistas desde el frente” como una campana cuyo punto más alto está por el centro. En la siguiente gráfica presentamos los mismos datos, pero “vistas desde arriba” por lo que no se aprecia la campana sino una línea recta a la que hemos añadido un punto que marca la ubicación del valor promedio en esa serie de datos.

Esta gráfica presenta al mismo tiempo las campanas vistas desde arriba de los diferentes tipos de municipio en los años 2000 y 2015 y hemos trazado una pequeña línea negra para que se observe el cambio del valor promedio de ese conjunto de datos en 15 años. Aunque hay una gran heterogeneidad entre los municipios mexicanos, observamos que los

valores promedios de cada conjunto están ubicados a distancias considerables. Entre los municipios metropolitanos y municipios rurales hay una distancia de 1.5 unidades de IRS, tan solo para utilizar el año 2015 como ejemplo. Observamos que entre valores promedio, la distancia entre los municipios disminuyó de 2000 a 2015 por dos razones: una pérdida en la posición de los municipios metropolitanos, urbanos grandes y urbanos medianos, así como una estabilidad en el valor promedio de los municipios rurales.

El punto marcado es tomado como un indicador como *desarrollo local* para todo el conjunto de municipios en ese tipo específico. Si el punto se ubica en número positivos, hay menos *desarrollo local*, y si se ubica en números negativos hay más *desarrollo local*. La longitud de la línea es el indicador de la *equidad distributiva del desarrollo local*. Entre más larga es la línea hay menos *equidad distributiva del desarrollo local* en ese conjunto de municipios por tipo específico (ver ilustración 18).

*Ilustración 18. Distribución de IRS por tipo de municipio en los años 2000 y 2015*



*Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL*

Esta última gráfica pondría a pensar sobre la importancia y el impacto que han tenido los recursos del gasto federalizado toda vez que la dependencia del gasto de inversión en municipios rurales y mixtos es muy alta. Es decir, que hasta cierto punto el efecto del impacto de los recursos del Ramo 33 está aislado porque es la única fuente de financiamiento para el gasto de inversión en la mayoría de esos municipios y si han mantenido o incluso mejorado sus condiciones peses a esa única forma de financiamiento para el gasto social, entonces las reglas para el ejercicio de estos recursos sí está funcionando. Los municipios metropolitanos MET, urbanos grandes y urbanos medianos UGM generan recursos propios y atraen iniciativa privada e internacional a sus proyectos de gasto de inversión, no obstante, han perdido posición en el IRS.

Es importante destacar que los municipios de tipo rural RUR parecen haber caído en el rezago. Empero, solamente 14 de 889 tienen un IRS mayor a 2.9, es decir que es el 1.57% de los municipios de tipo rural RUR los que se encuentran en la situación de un rezago social



altísimo. La lista de los 14 municipios con mayor IRS en 2015 cuyo IRS es superior a 2.9, en orden de mayor rezago a menor, son:

- Batopilas, Chihuahua
- Mezquital, Durango,
- Del Nayar, Nayarit
- Cochoapa el Grande, Guerrero
- San José Tenango, Oaxaca
- Tehuipango, Veracruz
- Mixtla de Altamirano, Veracruz
- Chalchihuitán, Chiapas
- Sitalá, Chiapas
- Santa María Chilchotla, Oaxaca
- Santiago Ixtayutla, Oaxaca
- Coicoyán de las Flores, Oaxaca
- Mezquitic, Jalisco
- Santiago Amoltepec, Oaxaca

El resto de 98.43% de los municipios de tipo Rural se mantiene en el parámetro del IRS de 2000 con la notoriedad de que ninguno tiene un IRS menor a -1.35 como ocurrió en lustros anteriores. Será importante en futuros posteriores establecer las condiciones que llevaron a los 14 municipios a aumentar su rezago de forma tan drástica en una investigación cualitativa posterior.

### **V. 3. Resultados del análisis de los registros de proyecto del SFU**

El comportamiento de los municipios observado a través del IRS y el tipo de municipios permitió identificar diferencias. Con los datos del SFU para el último trimestre del ejercicio fiscal 2016 se procedió a separar por tipo de municipio los proyectos registrados del FISM del Ramo 33, por entidad federativa y posteriormente cada entidad federativa en las 8 regiones del país, excluyendo a la Ciudad de México. Las bases de datos fueron descargadas directamente del portal Transparencia Presupuestaria [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) por cada una de las entidades federativas en la publicación de los datos de su último trimestre.

En total se encontraron 179 mil 155 registros en las bases de datos, de los cuales 94 mil 173 correspondían al FISM del Ramo 33<sup>53</sup>. Algunas entidades federativas tienen una mayor cantidad de municipios de algún tipo; por ejemplo, Aguascalientes no tiene municipios considerados rurales por lo que la cantidad de proyectos que encontramos fue “cero”. No obstante, cada municipio tiene localidades que se consideran de ámbito rural o urbano. Es decir, un municipio puede ser metropolitano y tener áreas rurales; un municipio puede ser rural y tener áreas urbanas. Debemos distinguir entre tipo de municipio y ámbito o zona del municipio. En este sentido, agrupar a las entidades federativa por región facilitó la comparación porque así se observaron distintos tipos de municipios y distintos tipos de proyectos por ámbito o zona. La lista completa de proyectos identificados por tipo de municipio en cada entidad federativa se presenta a continuación (ver tabla 12).

---

<sup>53</sup> En la sección Bases de datos se pone el link a cada base de dato por entidad federativa. No se incluye en este documento porque serían aproximadamente 1600 páginas de filas y columnas ininteligibles.

Tabla 12. Proyectos por tipo de municipio y por entidad federativa en el año 2016

<b>Entidad</b>	<b>Total</b>	<b>FAIS</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
Aguascalientes	1041	411	160	0	126	125	0
Baja California	2292	490	343	147	0	0	0
Baja California Sur	1273	283	0	122	105	56	0
Campeche	3338	1717	0	268	565	884	0
Coahuila	3835	1590	429	89	694	336	41
Colima	1602	568	374	104	0	47	43
Chiapas	12757	8656	513	265	2041	4771	1066
Chihuahua	3176	1111	289	15	42	354	411
Durango	4771	3280	400	822	288	909	860
Guanajuato	10323	6335	964	648	3163	923	637
Guerrero	11832	6457	866	375	1194	2991	1016
Hidalgo	5747	3675	419	0	387	1521	1346
Jalisco	7153	4270	556	0	1037	2178	498
México	13409	7081	3072	0	633	3010	357
Michoacán	7363	4573	322	145	1288	2421	397
Morelos	2838	1440	672	0	242	499	27
Nayarit	2150	1011	111	0	220	533	145
Nuevo León	2406	932	352	0	129	287	164
Oaxaca	8358	4079	372	0	379	1500	1822
Puebla	11931	5270	555	0	1217	2244	1254
Querétaro	3158	1322	138	57	24	404	689
Quintana Roo	1341	511	58	134	248	63	0
San Luis Potosí	8048	4548	243	167	404	2652	1082
Sinaloa	3745	2435	0	822	325	1285	0
Sonora	3820	2170	183	550	242	840	353
Tabasco	2651	1287	67	0	839	381	0
Tamaulipas	3914	1835	539	49	222	629	394
Tlaxcala	8633	2108	1313	0	91	587	117
Veracruz	14505	7042	1717	0	1237	3055	1031
Yucatán	6885	5063	2793	0	784	1226	260
Zacatecas	4860	2623	216	141	0	1999	266
<b>NACIONAL</b>	<b>179155</b>	<b>94173</b>	<b>18036</b>	<b>4920</b>	<b>18166</b>	<b>38710</b>	<b>14276</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016

Si un municipio orienta sus proyectos a la zona rural, podemos afirmar que está promoviendo la *equidad distributiva del desarrollo local*. Por otra parte, si un municipio orienta sus proyectos a la zona urbana está actuando en contra de la *equidad distributiva del desarrollo local* y en favor del tamaño de población que, apoyados en Sen (Sen, 1998; Sen 1999), Myrdal (Myrdal, 1974; Myrdal, 1975) y Tiebout (Tiebut, 1956), afirmamos que aumenta la desigualdad, generando rendimientos crecientes (Fujita y Krugman, 2004; Krugman, 1992).

En total observamos que los municipios mixtos (MIX) presentan la mayor cantidad de proyectos a nivel nacional con 38 mil 710 proyectos registrados en 2016. Le siguen los municipios urbanos pequeños (UPE) con 18 mil 166 proyectos y los municipios metropolitanos (MET) con 18 mil 36 proyectos. Los municipios rurales (RUR) presentaron 14 mil 276 proyectos y los urbanos grandes y medianos (UGM) solamente 4 mil 920 proyectos. Es importante destacar que los municipios pueden ser de montos muy variados, habiendo proyectos de apenas 15 mil pesos para el mantenimiento de algún pozo o proyectos de varios millones. En el conteo por proyecto solamente estamos viendo cantidades por proyecto y no por monto de presupuesto.

Cuando separamos los proyectos por ámbito urbano o rural dentro de los municipios descubrimos que los municipios metropolitanos tienen una mayor cantidad de proyectos destinados a zonas urbanas, 13 mil 510 proyectos contra 4 mil 382 proyectos en zonas rurales en perjuicio de la *equidad distributiva del desarrollo local*. Los municipios urbanos grandes y medianos tienen una gran cantidad de proyectos destinados a zonas urbanas, 3 mil 28 contra 1 mil 856 que en proporción es un poco menos del doble. Los municipios urbanos pequeños privilegian también a las zonas urbanas, aunque en mucha menor proporción. Los municipios mixtos (MIX) y rurales (RUR) tienen una mayor cantidad de proyectos destinados a zonas

rurales en favor de la *equidad distributiva del desarrollo local*. En el caso de los municipios rurales (RUR) es tres veces la cantidad de proyectos destinados a proyectos en zonas rurales que zonas urbanas (ver tabla 13).

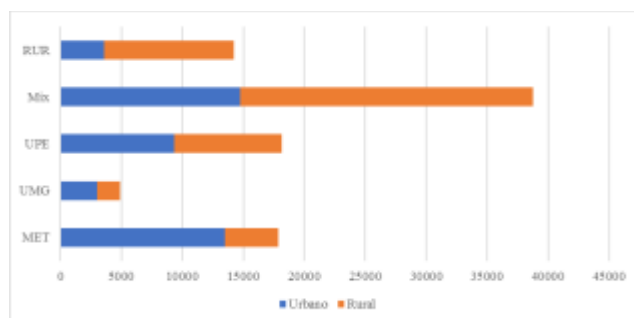
*Tabla 13. Proyectos por tipo de municipio a nivel nacional*

<b>NACIONAL</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
<b>Urbano</b>	13510	3028	9348	14727	3560
<b>Rural</b>	4382	1856	8784	24020	10683

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

Comparados gráficamente observamos que los municipios rurales (RUR) y mixtos (MIX) tienen una mayor proporción de proyectos destinados a zonas rurales y los municipios urbanos grandes y medianos UGM y metropolitanos MET privilegian sus zonas urbanas para destinar proyectos. En la siguiente ilustración comparamos los proyectos por tipo de municipio para el último trimestre del ejercicio fiscal 2016 (ver ilustración 19).

*Ilustración 19. Proyectos en el año 2016 a nivel nacional*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En términos proporcionales es muy relevante porque si ordenamos por tipo de municipio la cantidad de proyectos destinados a los ámbitos rural y urbano por municipio nos damos cuenta de que existe una proporción inversa entre proyectos de ámbito rural y urbano por tipo de municipio casi de forma simétrica. En la siguiente tabla se han ordenado

las proporciones por tipo de municipio. Independientemente de la cantidad de proyectos por tipo de municipio, los municipios metropolitanos (MET) han llevado a cabo el 75% en zonas de ámbito urbano y los municipios rurales (RUR) el 75% en zonas de ámbito rural. Los municipios urbanos grandes y urbanos medianos (UGM) han llevado a cabo el 61.99% en zonas de ámbito urbano y los municipios mixtos (MIX) el 61.99% en zonas de ámbito rural (ver tabla 14).

*Tabla 14. Proporción de proyectos en el año 2016 a nivel nacional*

Tipo de municipio	Total de proyectos	Gasto por ámbito	
		Urbano	Rural
MET	17892	75.50%	24.49%
UGM	4884	61.99%	38.00%
UPE	18132	51.55%	48.44%
MIX	38747	38.00%	61.99%
RUR	14243	24.99%	75.00%

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

Para tener una mejor apreciación de los proyectos llevados a cabo por tipo de municipio se presenta a continuación el análisis diferenciado por tipo de regiones de las entidades federativas. Se identifican con este objetivo 8 regiones en el país y se agruparon los proyectos por tipo de municipio en cada entidad federativa y cada entidad por región.

#### **V. 4. Comparación por tipo de municipio entre regiones**

La región Noroeste se integra por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora. En esta región se registraron 9783 proyectos, de los cuales en su mayoría fueron por municipios mixtos (MIX) en ámbito rural, seguidos por proyectos en ámbitos urbanos de municipios urbanos grandes y medianos (UGM) y casi en

igual medida por proyectos urbanos en municipios mixtos (MIX). La tabla siguiente presenta las cantidades de proyectos registrados en esta región para el año 2016 (ver tabla 15).

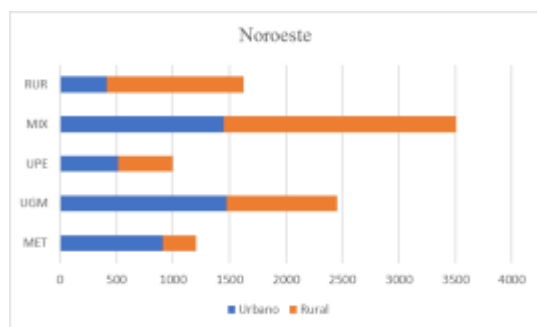
*Tabla 15. Proyectos en la región Noroeste en el año 2016*

NOROESTE	MET	UGM	UPE	MIX	RUR
<b>Urbano</b>	909	1474	516	1450	416
<b>Rural</b>	293	980	481	2057	1207

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La siguiente ilustración presenta los datos en una gráfica de barras acumuladas para observar las proporciones de gasto por proyecto en ámbitos por tipo de municipio. La proporción de proyectos en ámbitos rurales por municipios rurales (RUR) y en ámbitos urbanos por municipios metropolitanos (MET) se mantiene (ver ilustración 20).

*Ilustración 20. Proyectos en la región Noroeste en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La región Noreste se integra por Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En esta región se registraron 4316 proyectos, de los cuales la mayor cantidad fueron en zonas de ámbito urbano de municipios de tipo metropolitano (MET), seguidos por proyectos en ámbito rural por municipios de tipo mixto (MIX) (ver tabla 16).

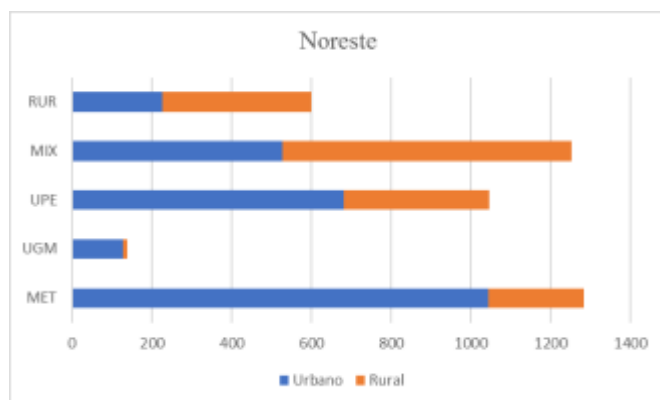
*Tabla 16. Proyectos en la región Noreste en el año 2016*

<b>NORESTE</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
<b>Urbano</b>	1044	127	681	528	226
<b>Rural</b>	238	11	364	724	373

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En la ilustración siguiente se presenta la gráfica de barras acumulada en la que se observa una mayor proporción de proyectos en el ámbito urbano de esta región: 2606 en ámbito urbano contra 1710 en ámbito rural. Se destaca que en términos proporcionales son los municipios rurales (RUR) los que más invierten en zonas rurales, continuando con la tendencia nacional (ver ilustración 21).

*Ilustración 21. Proyectos en la región Noreste en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La región Este se integra por los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. En esta región no se encuentran municipios de tipo urbanos grandes y medianos (UGM) sino una mayor cantidad de municipios metropolitanos (MET) que son parte de las distintas zonas metropolitanas de Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Córdoba-Orizaba, entre otras. La mayor cantidad de proyectos que se tiene registro se encuentran en ámbito rural de municipios mixtos (MIX), después de proyectos en ámbito urbano en municipios metropolitanos (MET)



seguido por proyectos en ámbito rural en municipios rurales (RUR). En esta región se registraron 8479 proyectos de ámbito urbano y 9649 proyectos en ámbito rural (ver tabla 17).

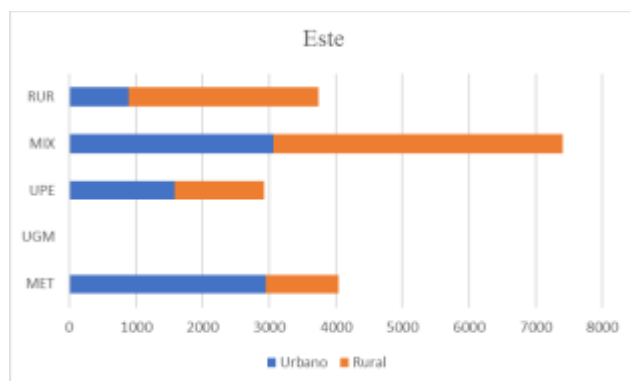
*Tabla 17. Proyectos en la región Este en el año 2016*

<b>ESTE</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
<b>Urbano</b>	2950	0	1581	3057	891
<b>Rural</b>	1095	0	1350	4348	2856

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En la siguiente ilustración se presenta la gráfica de barras acumulada con las cantidades por ámbito de proyecto y por tipo de municipio. Se mantiene la tendencia nacional de que los municipios de tipo rural (RUR) llevan a cabo más proyectos en ámbito rural y los municipios de tipo metropolitano (MET) llevan a cabo más proyectos en ámbito urbano. También se observa mayor cantidad de proyectos en ámbito rural por municipios mixtos (MIX) (ver ilustración 22).

*Ilustración 22. Proyectos en la región Este en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En la región Oeste se encuentran los estados de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit. En esta región se registraron 5205 proyectos en ámbito urbano y 5203 proyectos en ámbito rural. En mayor cantidad se registraron proyectos en ámbito rural por municipios de tipo

mixto (MIX), seguidos por proyectos en ámbito urbano por municipios de tipo mixto (MIX). Los municipios rurales (RUR) mantienen la proporción de más proyectos en zonas rurales y los municipios metropolitanos (MET) en ámbito urbano (ver tabla 18).

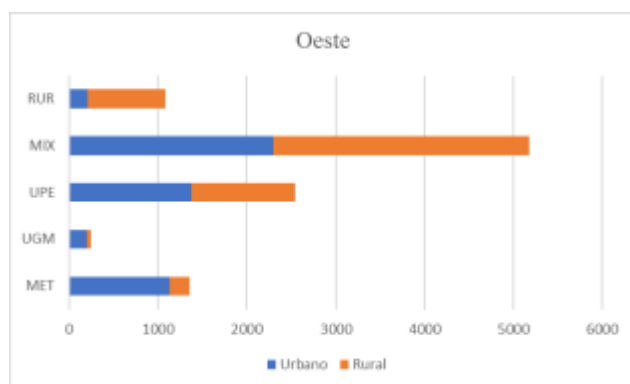
*Tabla 18. Proyectos en la región Oeste en el año 2016*

OESTE	MET	UGM	UPE	MIX	RUR
<b>Urbano</b>	1127	195	1378	2296	209
<b>Rural</b>	231	54	1164	2882	872

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La gráfica de barras acumulada permite hacer una comparación inmediata entre proporciones de los proyectos que se destinaron a zonas o ámbitos rurales y urbanos por tipo de municipio. Observamos que se mantiene la tendencia nacional de más proyectos en zonas urbanas por municipios metropolitanos (MET) y más proyectos en ámbito rural por municipios de tipo rural (RUR) (ver ilustración 23).

*Ilustración 23. Proyectos en la región Oeste en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En la región Centronorte se ubican los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. En esta región también hay más proyectos

registrados en ámbito rural por municipios de tipo mixto (MIX), seguido por proyectos en ámbito rural por municipios de tipo rural (RUR) quienes solo destinaron el 11.6% de los proyectos al ámbito urbano. Por otra parte, los municipios de tipo metropolitano (MET) destinaron el 32.9% de sus proyectos al ámbito rural (ver tabla 19).

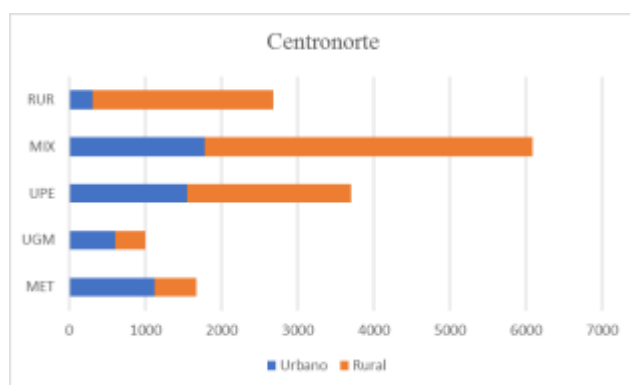
*Tabla 19. Proyectos en la región Centronorte en el año 2016*

<b>CENTRONORTE</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
<b>Urbano</b>	1116	608	1544	1775	311
<b>Rural</b>	549	393	2157	4315	2368

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

A continuación, se presenta la gráfica de barras acumulada en la que se aprecia una mayor proporción de proyectos destinado al ámbito rural por los municipios urbanos pequeños UPE que destinaron 2157 proyectos al ámbito rural contra 1544 proyectos al ámbito urbano. Los municipios mixtos (MIX) continúan con una mayor cantidad de proyectos registrados (ver ilustración 24).

*Ilustración 24. Proyectos en la región Centronorte en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La región Centrosur está conformada por los estados de México, Morelos y la Ciudad de México que se excluyó para este análisis. En los estados de Morelos y México no se registran municipios de tipo urbano grandes y medianos (UGM), pero sí una gran cantidad de municipios que pertenecen a la Megalópolis de México y las zonas metropolitanas de Cuernavaca, Cuautla y Toluca, entre otras. En esta región se registró una mayor cantidad de proyectos de ámbito urbano en municipios de tipo metropolitano (MET) seguido por proyectos en ámbito rural por municipios de tipo mixto (MIX) (ver tabla 20).

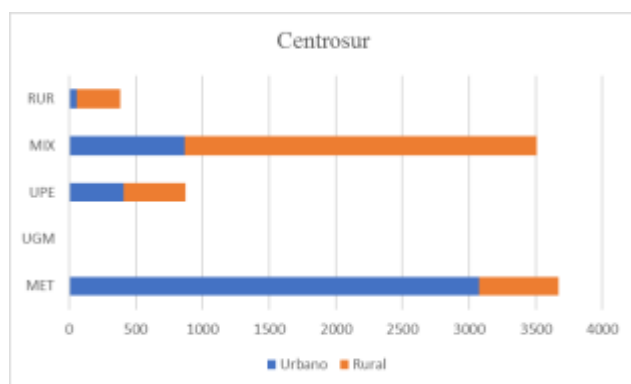
*Tabla 20. Proyectos en la región Centrosur en el año 2016*

<b>CENTROSUR</b>	<b>MET</b>	<b>UGM</b>	<b>UPE</b>	<b>MIX</b>	<b>RUR</b>
<b>Urbano</b>	3076	0	411	866	58
<b>Rural</b>	598	0	463	2641	326

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En la gráfica de barras acumuladas se observa una mayor orientación de proyectos en municipios metropolitanos (MET) de los cuales la mayor parte está orientada al ámbito urbano. Los municipios rurales (RUR) de esta región mantienen una mayor proporción de proyectos orientados al ámbito rural. Los municipios metropolitanos (MET) destinaron en esta región el 16.27% a proyectos de ámbito rural y los municipios rurales (RUR) el 15.1% a proyectos de ámbito urbano (ver ilustración 25).

*Ilustración 25. Proyectos en la región Centrosur en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

La región Suroeste está integrada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tres de los estados que presentan a los municipios con mayor rezago. Destaca que en esta región se destinaron 8310 proyectos al ámbito urbano y 10809 al ámbito rural. Los municipios mixtos (MIX) destinaron 5905 proyectos al ámbito rural en su conjunto contra 3349 proyectos de ámbito urbano por estos mismos municipios. Los municipios rurales (RUR) destinaron 2634 proyectos al ámbito rural contra 1236 proyectos al ámbito urbano (ver tabla 21).

*Tabla 21. Proyectos en la región Suroeste en el año 2016*

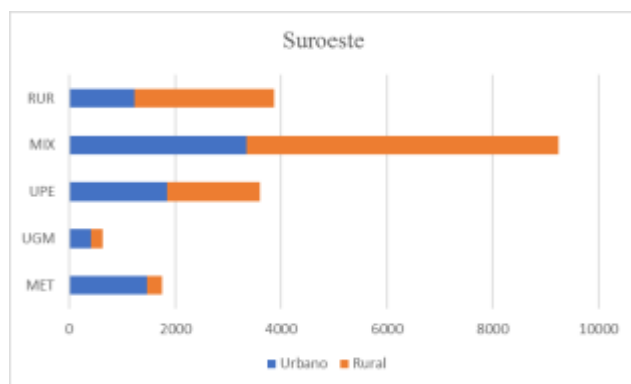
SUROESTE	MET	UGM	UPE	MIX	RUR
<b>Urbano</b>	1463	411	1851	3349	1236
<b>Rural</b>	286	229	1755	5905	2634

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

Se presenta la tendencia nacional de los municipios rurales (RUR) y mixtos (MIX) de destinar mayor cantidad de proyectos al ámbito rural en proporción con los proyectos registrados. De la misma forma se continúa la tendencia de los municipios metropolitanos (MET) de destinar más proyectos al ámbito urbano. Se presenta a continuación la gráfica de

barras acumulada por tipo de municipio y los proyectos destinados al ámbito rural o urbano (ver ilustración 26).

*Ilustración 26. Proyectos en la región Suroeste en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

Por último, la región Sureste está integrada por los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán en la que registran pocos municipios de tipo rural (RUR) y estos destinaron más proyectos al ámbito urbano, de forma distinta a la tendencia nacional. Los municipios mixtos (MIX) de esta región también destinaron más proyectos al ámbito urbano que al rural saliendo de la tendencia presentada en otras regiones (ver tabla 22).

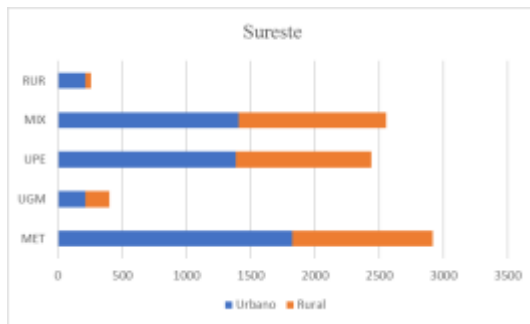
*Tabla 22. Proyectos en la región Sureste en el año 2016*

SURESTE	MET	UGM	UPE	MIX	RUR
<b>Urbano</b>	1825	213	1386	1406	213
<b>Rural</b>	1092	189	1050	1148	47

*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

En esta región se presentan más proyectos al ámbito urbano por parte de todos los municipios como se aprecia en la ilustración de la gráfica de barras acumulada a continuación. En general el 58.85% de los proyectos registrados en esta región se destinaron al ámbito urbano (ver ilustración 27).

*Ilustración 27. Proyectos en la Región Sureste en el año 2016*



*Proyectos de gasto de inversión con recursos del FISM por tipo de municipio y ámbito. Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

### **Batopilas**

Para dar continuidad a la revisión del municipio de Batopilas, Chihuahua, se presentan sus datos específicos. En 2016, de acuerdo con datos del SFU, el municipio registró 27 proyectos con la clave I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. De estos registros, 4 se encuentran en ámbito urbano y 23 en ámbito rural.

Los 4 proyectos de ámbito urbano fueron llevados a cabo en la cabecera municipal:

- Construcción de Sistema de Agua Potable Barrio Nonoava – 139004
- Adquisición de Láminas 2016 – 128881
- Adquisición de Celdas Solares – 138914
- Adquisición de Tinacos – 138912

El estatus de estos proyectos está registrado como “En Ejecución” pero no se desglosan montos de presupuesto. Para el ámbito rural tampoco se especifican los montos de presupuesto de los proyectos, aunque son llevados a cabo en localidades que nos son la cabecera municipal:

- Rehabilitación de camino Ranchito de Baez a Santa Inez Pie De La Cuesta - 120739

- Construcción Línea de distribución y red de distribución Eléctrica Loreto - 138902

- Rehabilitación Camino Entronque Cachouiche a Cachouiche - 128887

- Construcción ampliación a red eléctrica San José De Valenzuela - 138929

- Construcción de Red de Distribución Eléctrica Sierrita de Barraza - 121751

- Construcción de Sistema Integral de Agua Potable en la Localidad de San José de Colimas - 122768

- Rehabilitación de camino a San José de Colimas a La Caña - 128896

- Rehabilitación de Camino de Entroque a Guadalupe a San José de Colimas - 128894

- Varias Electrificaciones CFE seguimiento autorizaciones de Impacto Ambiental - 138906

- Rehabilitación de camino Puente del Yerbañiz al Ranchito De Baez - 121756

- Construcción de Red de Distribución de Agua Potable en la comunidad del Refugio - 122767

- Rehabilitación de camino Entronque a Santa Inez a Cerro Prieto a La Tierra Larga - 121753

- Apertura de Camino Puerto del Yerbañiz Barranco de La Yerba - 138994

- Construcción del Sistema de Agua Potable en La Mesa De Guacayvo - 138970

- Apertura de camino Santa Rosa Vinata Vieja Segunda Etapa - 138981

- Apertura de camino Puerto De Las Breas Puerto de Baez Palo Dulce Segunda Etapa - 138992

- Rehabilitación de camino Entronque a Guadalupe a La Caña - 128888



- Apertura de Camino Mesa de Buenavista La Palma Primer Etapa - 138987
- Construcción de Sistema de Agua Potable para beneficiar a la Localidad de Cordon Colorado - 138963

- Construcción de la Red de Distribución Eléctrica Arroyo De Santiago - 138938

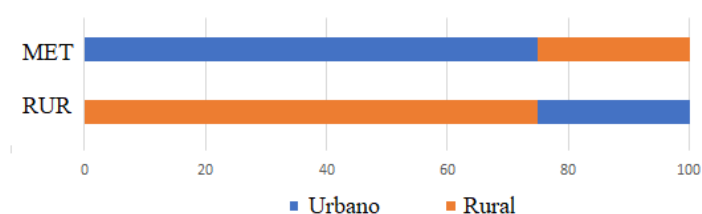
- Rehabilitación de Camino Puerto de Fierro a Entronque Guadalupe - 128890

- Construcción de la Red de Distribución Eléctrica Los Algodones - 138935

- Construcción de la Red de Distribución Eléctrica Puerto De San Juan - 138952

De este segundo análisis destacan dos cosas. La proporción de gasto al ámbito rural y urbano entre municipios metropolitanos (MET) y rurales (RUR) es simétrica, aunque en orientaciones distintas. La proporción que los municipios rurales (RUR) llevan a cabo proyectos en zonas rurales es exactamente la misma que la proporción que los municipios metropolitanos (MET) llevan a cabo proyectos en zonas urbanas (ver ilustración 28).

*Ilustración 28. Proporción de proyectos por ámbito entre municipios RUR y MET en 2016*

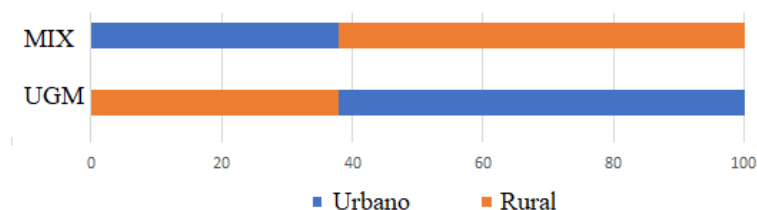


*Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

Esta coincidencia se repite entre los municipios de tipo mixto (MIX) y de tipo urbanos grandes y medianos (UGM). La proporción que los municipios mixtos (MIX) llevan a cabo proyectos en zonas rurales es exactamente la misma que la proporción que los municipios

urbanos grandes y medianos (UGM) llevan a cabo proyectos en zonas urbanas (ver ilustración 29).

*Ilustración 29. Proporción de proyectos por ámbito entre municipios MIX y UGM en 2016*



*Fuente: Elaboración propia con datos de SFU 2016*

## **V. 5. Consideraciones finales**

Una vez que se obtuvo la tipología de municipios los resultados fueron de lo más interesantes. Del análisis con el Índice de Rezago Social se pudo apreciar que los municipios que en promedio tienen una mayor dependencia a las transferencias federales, rurales RUR y mixtos (MIX), tuvieron en promedio un *desarrollo local* proporcionalmente más alto y una *equidad distributiva del desarrollo local más baja* en conjunto aunque destaca el hecho que son aquellos que han orientado una mayor cantidad de proyectos al ámbito rural durante el ejercicio fiscal 2016. De hecho, los municipios con menor dependencia a las transferencias federales tuvieron un rezago mucho muy marcado en promedio muy superior a los demás municipios del país. Esto es importante toda vez porque en los municipios de tipo rural (RUR) la dependencia a las transferencias federales es tan alta que casi se aísla de otras fuentes de financiamiento.

No obstante, 14 municipios de tipo rural (RUR) se han rezagado desde el año 2000 que presentan datos de IRS tan altos que sugiere posibilidades de carencias exacerbadas. En

la lista que se ofrece de estos 14 municipios definitivamente tendrán que hacerse estudios empíricos de corte cualitativo para conocer las condiciones y proponer ajustes en su origen y destino de los recursos públicos.

Del ejercicio de los registros de proyectos de gasto de inversión del Sistema de Formato Único SFU de la Secretaría de Hacienda SHCP se obtuvieron también resultados muy interesantes. Los municipios de tipo mixto (MIX) y rural (RUR) orientan una mayor cantidad de proyectos a las zonas de ámbito rural de sus municipios. Todos los municipios tienen zonas de ámbito urbano o rural, los municipios de tipo urbano (UPE) y (UGM) definitivamente tienen más zonas de ámbito urbano y los municipios de tipo rural (RUR), más zonas de ámbito rural. Empero, es importante destacar que, en términos proporcionales, los municipios metropolitanos (MET) destinan la misma cantidad de proyectos utilizando los recursos del mismo destina a las zonas de ámbito urbano que los municipios rurales (RUR) destinan a las zonas de ámbito rural.

Tanto las zonas urbanas como rurales tienen carencias y demandas de servicios públicos, pero es interesante observar que en los proyectos de gasto de inversión son llevados en proporciones idénticas para uno u otro ámbito cuando son de uno u otro tipo de municipio. No obstante, como hemos visto, la inversión inducida puede atraer factores productivos en detrimento de otras regiones que ven salir a sus habitantes con sus inversiones en un efecto de *causación circular acumulativa* que afecta la *equidad distributiva del desarrollo local* a la vez que genera *rendimientos crecientes*. La misma coincidencia ocurre entre municipios de tipo mixto (MIX) y urbanos grandes y medianos (UGM). Dejando a los municipios urbanos pequeños (UPE) justo en medio. De las ocho regiones en las que se dividieron las entidades federativas, solamente una rompe con esta tendencia de que los municipios de tipo

rural (RUR) y mixto (MIX) orientan más proyectos a las zonas de ámbito rural. Es la región ubicada en la península de Yucatán y entidades cercanas.

De ninguna forma queremos apuntar *causalidad* entre la orientación de los proyectos de gasto de inversión por tipo de municipio porque eso requeriría un análisis mucho más detallado de los proyectos de gasto de inversión desde el inicio de los recursos del Fondo de Infraestructura que se estudió en específico con los registros del SFU del ejercicio fiscal de 2016. Es decir, un estudio así que incluya la verificación de las obras desde 1998 sería necesario para establecer causalidad. En esta investigación nos reservamos con apuntar el resultado obtenido, esperando que se pueda llevar a cabo un ejercicio más detallado en el futuro.

## CONCLUSIÓN

La investigación partió de la consideración de que existe un sistema normativo sobre los gobiernos municipales que los atiende de forma homologada siendo que las diferencias en características son, a veces, enormes. Se partió de la pregunta rectora: *¿cuál es el rol de los gobiernos municipales en México en la promoción de la equidad distributiva del desarrollo local a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33?* Para lo cual se identificó el proceso mediante el cual los recursos son transferidos desde la federación a los municipios tomando en consideración su grado de rezago.

Se observó que las diferencias entre los municipios pueden ser tipificadas de acuerdo con varios atributos. Para los fines de esta investigación tomamos la tipología Cabrero-Arellano (2011) que identifica municipios rurales, mixtos, urbanos pequeños, urbanos medianos, urbanos grandes y metropolitanos de acuerdo con su cantidad de población y la densidad demográfica de alguna de sus localidades. Haciendo una revisión somera de estos recursos, se encontró que la dependencia en promedio a los recursos transferidos desde la federación ha aumentado mientras que la generación de los recursos propios ha disminuido en proporción con el total de ingresos de la hacienda municipal en México.

Se tomó como actor central del análisis al gobierno municipal en México, de los cuales existen 2446 sin contar las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (INAFED, 2017). Se explicó la diferencia entre ciudad, zona metropolitana y municipio metropolitano para elegir únicamente a los municipios como unidad de análisis. El contexto histórico de los municipios se delimitó desde 1998 hasta 2017 año de término de esta investigación. En 1998 comenzó la transferencia de recursos descentralizados ubicados en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación con la adición del Capítulo V de la

Ley de Coordinación Fiscal que identificaba al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM como un sub-fondo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS.

Los pilares teóricos para acercarnos al objeto de estudio fueron el *desarrollo local* como un proceso de mejora de las condiciones de vida de los habitantes a partir de la *inversión inducida* con un enfoque de *equidad distributiva* siguiendo las aportaciones de Amartya Sen y Antonio Vázquez Barquero, tomando en consideración la teoría de la *causación circular acumulativa* de Gunnar Myrdal. Desde un punto de vista teórico, el *desarrollo* de las comunidades es un proceso inacabado que tiene como objetivo la gradual mejoría de la situación de los habitantes y el bienestar de su población. El *desarrollo local* es un concepto polisémico y el crecimiento económico no necesariamente significa desarrollo humano, social o local sino hasta que se mejoran las condiciones de vida de los habitantes y es, en este proceso, que los gobiernos locales juegan un papel central en la promoción de las mejores condiciones de las localidades y sus comunidades. En México, las condiciones de los municipios garantizan mejores condiciones a sus habitantes que en los municipios no metropolitanos, y en los municipios con menor densidad demográfica, las cabeceras municipales regularmente presentan mejores condiciones en la provisión de servicios públicos y condiciones de vivienda que las demás localidades.

El segundo pilar teórico fue el del *federalismo fiscal* siguiendo las aportaciones de Musgrave, Tiebout y Oates quienes argumentan en favor de la *descentralización* de recursos orientados hacia el gasto de inversión en infraestructura social desde un enfoque de *eficiencia* en el cual los gobiernos locales juegan un papel fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes mediante la provisión de bienes y servicios. Se tomó

como referencia los argumentos en favor de esta postura por parte de Ady Carrera y la propuesta de *derecho administrativo* de José Roldán Xopa.

En México existe el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que establece que los municipios reciben recursos descentralizados en el Ramo 33 cuyo principal objetivo es atender las condiciones de prestación de servicios públicos municipales y condiciones de vivienda en las localidades desde 1998, siendo los municipios con mayores rezagos los que reciben más recursos en términos proporcionales con su cantidad de población. No obstante, hasta el día de hoy no sabemos cómo han impactado estos recursos en la generación de equidad del desarrollo de las localidades a nivel municipal a través del ejercicio de los recursos con proyectos de gasto de inversión. Lo que sí podemos saber es que los municipios de tipo Rural y Mixtos dependen en mayor grado a las transferencias federales de los recursos descentralizados para llevar a cabo proyectos de gasto de inversión en infraestructura social. Desde un enfoque de *federalismo fiscal*, se debe tener en cuenta que los gobiernos municipales deben contar con capacidades administrativas para ejercer sus recursos bajo los criterios de eficiencia y equidad.

Los recursos descentralizados del ramo 33 están orientados hacia el desarrollo dentro de dos sistemas, el de Planeación y el de Coordinación Fiscal para lo cual existe el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y, en específico, el sub-fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal que cuenta con Lineamientos Generales para su ejercicio al que se supeditan los proyectos de gasto de inversión de los municipios. La comprobación del ejercicio de estos recursos requiere de una lista larga de documentos oficiales y desde 2012 la Secretaría de Hacienda puso en marcha el Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo para dar seguimiento a la comprobación de los documentos de estos proyectos.

Existen además fuentes de información pública sobre los municipios. Empero, se desconoce la cantidad total de localidades o se carece de un registro por localidad que tenga continuidad en los Conteos y Censos de Población. CONEVAL propone cada cinco años el Índice de Rezago Social (IRS) con la información disponible por INEGI que utilizamos como indicador del *desarrollo local* en esta investigación. La diferencia de IRS entre municipios y al interior de municipios se tomó como indicador de *equidad distributiva del desarrollo local*. Por otra parte, INAFED y SHCP, así como la Auditoría Superior de la Federación, tienen información que hacen pública sobre los municipios, sus ejercicios fiscales y los recursos disponibles con los que cuentan cada año con los que observamos si existe un comportamiento diferenciado en el ejercicio del gasto entre los municipios dependiendo su tipo.

Utilizando la tipología Cabrero-Arellano (2011) diferenciamos en un análisis empírico a los municipios Metropolitanos (MET), Urbanos Grandes y Medianos (UGM), Pequeños (UPE), Mixtos (MIX) y Rurales (RUR). Una vez obtenida la tipología identificamos que desde el año 2000, los municipios metropolitanos (MET), urbanos grandes y urbanos medianos (UGM) han tenido en promedio una caída en los indicadores de vivienda y dotación de servicios públicos utilizando como indicador el IRS de CONEVAL. Los municipios mixtos (MIX) han tenido un *desarrollo* en promedio y los municipios rurales (RUR) casi se han mantenido en la misma situación, siendo relevante porque su grado de dependencia a las transferencias federales de los recursos descentralizados por el Ramo 33 es casi completa. Estos grupos de municipios se destacan por su alto grado de rezago social. En general los distintos tipos de municipios han tenido un cierre en la variación de condiciones de sus localidades con respecto a las cabeceras municipales lo que indica la generación de mayor equidad en el desarrollo local a expensas del empeoramiento de los



municipios y las localidades mejor posicionadas. De los municipios rurales RUR, el 1.5% (14 de ellos) se han rezagado a niveles críticos ubicándose en posiciones muy altas de rezago utilizando como indicador el IRS.

Utilizando los más de 94 mil registros de gasto de inversión con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de la Secretaría de Hacienda se encontró que los municipios rurales (RUR) y mixtos (MIX) destinan mayores cantidades de proyectos a las zonas de ámbito rural dentro de sus municipios y los municipios de tipo metropolitanos (MET), urbanos medianos y urbanos grandes (UGM) destinan una mayor cantidad de proyectos de gasto de inversión a las zonas de ámbito urbano dentro de sus localidades. Entre estos fenómenos no se puede establecer causalidad, pero destaca que de las ocho regiones en que se separaron los municipios, siete se encuentran en esta tendencia y solamente la región de la Península de Yucatán y entidades próximas fallan a la tendencia; esto es, sus municipios de tipo rurales (RUR) y mixtos (MIX) destinan mayor cantidad de proyectos a las zonas de ámbito urbano.

La heterogeneidad de los municipios nos hace tomar en cuenta las siguientes observaciones:

1. El *desarrollo local* de los municipios sí puede identificarse de la siguiente forma: los municipios de tipo metropolitano (MET), urbanos medianos y urbanos medianos (UGM) se han rezagado en los últimos 15 años; los municipios urbanos pequeños (UPE) se han rezagado en menor medida; los municipios de tipo mixto (MIX) se han desarrollado y aumentado su *equidad distributiva del desarrollo local* en las condiciones de sus localidades con respecto a las cabeceras municipales, y los municipios de tipo rural (RUR) en promedio se han mantenido en las condiciones de rezago durante los últimos 15 años lo que indica un

escenario interesante toda vez que su dependencia a las transferencias federales es casi completa.

2. El destino de los recursos ha sido diferenciado entre los distintos tipos de municipios. Los municipios con menor dependencia a las transferencias federales han orientado una mayor cantidad de proyectos de gasto de inversión de los recursos descentralizados del FAISM a las zonas de ámbito urbano, durante el ejercicio fiscal 2016, y los municipios con mayor dependencia a las transferencias federales han orientado una mayor cantidad de proyectos de gasto de inversión de los recursos descentralizados a las zonas de ámbito rural.

En conclusión, los gobiernos municipales en México tienen un impacto diferenciado en la promoción de la *equidad distributiva del desarrollo local* a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 dependiendo del tipo de municipio del que se trate, pudiendo ser el municipio de tipo rural, mixto, urbano pequeño, urbanos mediano y grande o metropolitano ya que el comportamiento en el ejercicio del gasto de inversión en infraestructura social es diferenciado de acuerdo con la tipología mencionada y los cambios en las condiciones de *desarrollo local* y *equidad distributiva del desarrollo local* es consecuente con esta misma tipología.

Por lo tanto, contamos con información que da soporte al argumento central de trabajo: el rol de los gobiernos municipales en México importa en la promoción de la *equidad distributiva del desarrollo local* a través del ejercicio de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 ya que el gasto de inversión de los recursos transferidos desde la Federación se orienta hacia la provisión de servicios públicos, aunque el comportamiento de las variables puede ser distinto dependiendo del tipo de municipio del que se trate.

Es importante reconocer que para dar soporte a este argumento se han hecho dos supuestos importantes en la investigación que merecen una revisión en posteriores investigaciones. El primer supuesto es que el monto total asignado por las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal para los municipios llegará íntegro a las autoridades municipales sin haber pasado por una disminución en los gobiernos estatales. Este escenario no es improbable ya que el porcentaje dirigido para fortalecimiento institucional en ocasiones es utilizado de forma discrecional por los gobiernos de las entidades federativas a través de sus secretarías de finanzas o desarrollo social para contratar capacitadores o facilitadores que dan conferencias a las autoridades municipales. La decisión de a quién contratar y bajo qué términos regularmente es discrecional.

El segundo supuesto que merece una revisión posterior es que los gobiernos municipales cuentan con las capacidades técnicas suficientes y necesarias para llevar a cabo y comprobar con los proyectos técnicos los proyectos de gasto de inversión en infraestructura. En este punto debemos reconocer que los municipios rurales más rezagados rara vez cuentan con las capacidades técnicas necesarias y suficientes para llevar a cabo los proyectos técnicos por lo que surge un mercado de consultores que operan como contadores y directores de obra pública para varios municipios al mismo tiempo. Estos operadores externos cuentan con relaciones en los gobiernos de las entidades federativas y las auditorías locales que facilitan la comprobación de los proyectos y validan los proyectos en el SFU de Hacienda.

En este sentido, esta investigación aporta un buen primer paso para observar y describir el fenómeno de variación de las variables de *equidad del desarrollo local* y el ejercicio de los recursos, así como sus tendencias. El segundo buen paso será apuntar hacia las causas, consecuencias y formas en que han se han llevado a cabo estos procesos.

## **Recomendaciones**

De lo anterior proponemos ciertos cambios en las condiciones actuales:

1. Es imperativo homologar la información acerca de la cantidad de localidades en el país y su ubicación. En este sentido se deben aprovechar los recursos que cada entidad federativa, dependencias y gobiernos municipales tienen.
2. El monitoreo y verificación de la información presentada en las distintas bases de datos debe ser controlada con un mayor detalle de observación, en especial caso el SFU de SHCP y las bases de datos de INAFED sobre autonomía financiera.
3. A reserva de proponer una reingeniería del diseño del marco normativo que rige a los municipios, es importante que se reconozca la heterogeneidad y la gran diversidad de sus atributos con la intención de orientar los recursos descentralizados de una mejor manera en función de identificar problemas y soluciones puntuales.
4. El análisis del origen y destino de los recursos al interior de los municipios debe ampliarse a una mayor cantidad de ejercicios fiscales, de preferencia desde 1998.
5. Las Auditorías Federal y Estatales deben imperiosamente incluir en sus verificaciones la situación de las empresas contratadas y procesos de licitación de proyectos de gasto de inversión ya que ningún auditor pudo comprobar que se hayan revisado los registros de algún Registro Público de la Propiedad para revisar el estatus de las empresas o sus vínculos familiares con funcionarios públicos. Este detalle se platicó en más de una ocasión durante las entrevistas.

## **ENTREVISTAS**

Arellanes, Abraham. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2013. Entrevistas telefónicas los días 20 de abril, 9 de mayo, 8 y 15 de septiembre a teléfono particular. Correo abraham\_ar@hotmail.com

Auditoría del Estado de Chihuahua. Auditora Especial de Gestión. Responsable de reportar información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entrevista el día 5 de septiembre de 2017 en el teléfono 614 214 24 00 ext. 25760. Correo monica.vargas@auditoriachihuahua.gob.mx

CONEVAL. Titular de Dirección de Normas y Métodos de Medición de la Pobreza. Entrevista telefónica el día 9 de septiembre de 2017 en el teléfono 5481-7200.

INAFED. Director de Coordinación Operativa 2012, persona encargada del diseño de los Indicadores de Autonomía Financiera. Entrevista el día 30 de agosto de 2017 a teléfono particular.

Merino, Mauricio. Profesor Investigador del CIDE. Preguntas por correo electrónico los días 26 y 27 de julio al correo mauriciomerino01@gmail.com.

Meza, Oliver. Profesor Investigador del CIDE Región Centro y Premio Nacional de Administración Pública Edición XXXVIII. Entrevista por mensaje directo los días 6 de junio y 26 de julio de 2017.

Municipio de Aquiles Serdán, Chihuahua. Secretario General. Entrevista telefónica el día 4 de septiembre de 2017 al teléfono 016144515177.

Municipio de Aquiles Serdán, Chihuahua. Tesorero. Entrevista telefónica el día 4 de septiembre de 2017 al teléfono 016144515177.

Municipio de Teopantlán, Puebla. Director de Obras Públicas. Entrevista telefónica el día 12 de julio de 2017 a teléfono particular.

Municipio de Albino Zertuche, Puebla. Director de Obras Públicas. Entrevista telefónica el día 12 de julio de 2017 a teléfono particular.

Municipio de Atzala, Puebla. Tesorero. Entrevista telefónica el 11 de julio de 2017 a teléfono particular.

Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero. Regidor de Obras Públicas. Entrevista el 12 de julio de 2017 al teléfono 01757 5020855.

Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero. Director de Obras Públicas. Entrevista el 12 de julio de 2017 al teléfono 01757 5020855.

Municipio de Quecholac, Puebla. Director de Obras Públicas. Entrevista el 10 de julio de 2017 a teléfono particular.

Municipio de Tepemaxalco, Puebla. Tesorero. Entrevista el 11 de julio de 2017 a teléfono particular.

Municipio de Yautepec, Morelos. Regidor de Gobernación. Entrevista por mensaje directo el 19 de septiembre de 2017.

SHCP. Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subdirección de Estrategia de Mejora de Gasto Federalizado, encargada del SFU. Entrevista telefónica el 4 de septiembre de 2017 de 2017 al teléfono 5536885221. Correo [nayeli\\_aguilar@hacienda.gob.mx](mailto:nayeli_aguilar@hacienda.gob.mx)

SHCP. Director de Evaluación del Desempeño. Entrevistas telefónicas el 26 de julio de 2017 y el 5 de septiembre de 2017 a teléfono particular.

## **BASES DE DATOS**

**ASF.** *Índice de Desarrollo Institucional Municipal*

[http://200.23.8.25/ASF/descarga/NOTA\\_METODOLOGICA\\_DEL\\_IDIM.pdf](http://200.23.8.25/ASF/descarga/NOTA_METODOLOGICA_DEL_IDIM.pdf)

**CONEVAL.** *Índice de Rezago Social*

[http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Indice-de-Rezago-Social-2015/IRS\\_2000\\_2015\\_vf.zip](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Indice-de-Rezago-Social-2015/IRS_2000_2015_vf.zip)

**INAFED.** *Indicadores de autonomía financiera*

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/475/1/images/siha\\_3\\_2\\_1\\_1\\_agosto\\_2016.xlsx](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/475/1/images/siha_3_2_1_1_agosto_2016.xlsx)

**INAFED.** *Índice de Desarrollo Municipal*

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/475/1/images/siha\\_3\\_2\\_1\\_1\\_agosto\\_2016.xlsx](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/475/1/images/siha_3_2_1_1_agosto_2016.xlsx)

**INEGI-CIDE.** *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal* 2009

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/municipal/engspjm/2009/datosabiertos/ADMON\\_MUNICIPAL2009\\_csv.zip](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/municipal/engspjm/2009/datosabiertos/ADMON_MUNICIPAL2009_csv.zip)

**SHCP.** Informes por proyecto de gasto de inversión con gasto federalizado registrados en el SFU por entidad federativa:

**Aguascalientes**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/aguascalientes.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/aguascalientes.xlsx)

### **Baja California**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/baja\\_california.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/baja_california.xlsx)

### **Baja California Sur**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/baja\\_california\\_sur.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/baja_california_sur.xlsx)

### **Campeche**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/campeche.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/campeche.xlsx)

### **Ciudad de México**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/ciudad\\_de\\_mexico.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/ciudad_de_mexico.xlsx)

### **Chiapas**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/chiapas.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/chiapas.xlsx)

### **Chihuahua**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/chiapas.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/chiapas.xlsx)



## **Coahuila**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/coahuila.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/coahuila.xlsx)

## **Colima**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/colima.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/colima.xlsx)

## **Durango**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/durango.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/durango.xlsx)

## **Guanajuato**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/guanajuato.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/guanajuato.xlsx)

## **Guerrero**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/guerrero.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/guerrero.xlsx)

## **Hidalgo**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/hidalgo.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/hidalgo.xlsx)

### **Jalisco**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/jalisco.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/jalisco.xlsx)

### **México**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/mexico.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/mexico.xlsx)

### **Michoacán**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/michoacan.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/michoacan.xlsx)

### **Morelos**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/morelos.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/morelos.xlsx)

### **Nayarit**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/nayarit.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/nayarit.xlsx)

### **Nuevo León**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/nuevo\\_leon.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/nuevo_leon.xlsx)

## **Oaxaca**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/oaxaca.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/oaxaca.xlsx)

## **Puebla**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/puebla.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/puebla.xlsx)

## **Querétaro**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/queretaro.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/queretaro.xlsx)

## **Quintana Roo**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/quintana\\_roo.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/quintana_roo.xlsx)

## **San Luis Potosí**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/san\\_luis\\_potosi.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/san_luis_potosi.xlsx)

## **Sinaloa**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/sinaloa.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/sinaloa.xlsx)

## **Sonora**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/sonora.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/sonora.xlsx)

## **Tabasco**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/tabasco.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/tabasco.xlsx)

## **Tamaulipas**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/tamaulipas.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/tamaulipas.xlsx)

## **Tlaxcala**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/tlaxcala.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/tlaxcala.xlsx)

## **Veracruz**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/veracruz.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/veracruz.xlsx)

## **Yucatán**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS X/yucatan.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A nexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS X/yucatan.xlsx)

## **Zacatecas**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A  
nexas\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Proyectos/XLS  
X/zacatecas.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/A<br/>nexas_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Proyectos/XLS<br/>X/zacatecas.xlsx)

## REFERENCIAS

Abbagnano, N. (2012) *Diccionario de Filosofía*. FCE. México.

Agenda 21 (1992) *Programa 21, aprobado el 14 de junio de 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Disponible en [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21\\_summary\\_spanish.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf).

Consultado por última vez el 21 de febrero de 2019.

Aguirre, C. (2003) *Immanuel Wallerstein. Crítica del Sistema-Mundo Capitalista*. Era. México.

Ahmad, E., Singh, R. y Fortuna M. (2004) *Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China*. Documento de Trabajo No. 98. Fondo Monetario Internacional.

Ahmad, E. y Searle, B. (2005) *On the Implementation of Transfers to Subnational Governments*. Documento de Trabajo No. 130. Fondo Monetario Internacional

Albuquerque, F. (2004) *El enfoque del desarrollo económico local*. OIT. Buenos Aires

Arellanes, A. (2013) “Una solución a la paradoja de las aportaciones federales” en *Revista Analéctica*, Año 0, No. 0. Disponible en <http://www.analectica.org/articulos/arellanes-paradoja/> Consultado por última vez el 14 de enero de 2018.

Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011) “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada” en Enrique Cabrero y David Arellano (coords.) *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. CIDE. México

Barragán, D. (2017) “Boltvinik acusa: Coneval e Inegi manipularon la cifra de pobres para ayudar a EPN y al PRI en 2018” Nota de Prensa. *Periódico Digital Sin Embargo*. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/05-09-2017/3298450>. Consultado por última vez el 29 de enero de 2018.

Barceló, D. y J. M. Serna de la Garza, (2008) “Propuesta de evolución institucional del federalismo mexicano”. En Barceló, D. y otros. *Federalismo y Descentralización*. CONAGO. México.

Braudel, F. (1970) *La Historia y las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial. Madrid.

Becattini, G. (2002) “Del distrito industrial marshalliano a la <<teoría del distrito>> contemporánea. Una breve reconstrucción crítica” en *Revista Investigaciones Regionales*. (Julio), PP. 9-32.

Bedoya, C. (2010) “Amartya Sen y el desarrollo humano” en *Revista Nacional de Investigación-Memorias*. Vol. 8, Núm. 13. (enero-junio).

Bennett, R. (2012) *Government & Policy*. Mimeo. Disponible en <https://www.geog.cam.ac.uk/people/bennett/bennett2012b.pdf>. Consultado por última vez el 25 de enero de 2018.

Bertalanffy, L. (1998) *Teoría general de los sistemas*. FCE. México.

Boisier, S. (2003) “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 27. (Octubre). Caracas.

Bonet, J. (2009) *¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?* Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Braudel, F. (1979) *La historia y las ciencias sociales*. Alianza. Madrid.

Brennan, G. y Pincus, J. (1995) *A Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects*. Documento de Trabajo 95-1. Universidad de Adelaide, Australia del Sur.

Brundtland, G. (1987) *Our Common Future*. Report of the World Commission on Environment and Development. ONU. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documentos/Informe%20Brundtland%20\(En%20ingl%C3%A9s\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documentos/Informe%20Brundtland%20(En%20ingl%C3%A9s).pdf). Consultado por última vez el 21 de febrero de 2019.

Cabrero, E. (1999). “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales” en Cabrero, E. y G. Nava (comps.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.

Cabrero, E. (coord.) (2009) *Competitividad de las ciudades en México*. SE-CIDE. México

Cabrero, E. (2013) *Acción pública y desarrollo local*. FCE. México.

Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva” en Barceló, D. y otros. *Federalismo y Descentralización*. CONAGO. México.

Cabrero E. y Arellano, D. (coords.) (2011) *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. CIDE. México

Cabrero E. y Orihuela, I. (2011) “Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar” en Enrique Cabrero y David Arellano (coords.) *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. CIDE. México.

Carrera, A. (2010) “Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jaliscienses” en Gómez, D. (coord.) *Capacidades institucionales para el desarrollo*



*humano, conceptos índices y políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa-UDG-PNUD- Cámara de Diputados LXI Legislatura. México.

Carrera, A. (2013) “Gestión financiera municipal para el desarrollo” en *Revista Rc et Radio* Año VI, No. 6, enero-junio de 2013.

Carrera, A. (coord.) (2017) “Prólogo” en Carrera, A. *El municipio ante la crisis. del federalismo mexicano*. IGLOM. México.

Carrera, A. (2015a) “Instituciones y desarrollo” en Carrera, A. (coord.) *Instituciones y desarrollo*. El Colegio Mexiquense. México.

Carrera, A. (2015b). “Instituciones para el desarrollo humano en el ámbito municipal” en Carrera, A. (coord.) *Instituciones y desarrollo*. El Colegio Mexiquense. México.

Carrera, A. y otros (2010). *Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal*. IGLOM. México.

Casar, M. (2010) *Sistema Político Mexicano*. Oxford. México.

Case, K. (2008) “Musgrave’s vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory” en *Journal of Economy and Finances* 32:348–355.

Cantú, M. (2003) *La Coordinación Fiscal. Hacia una visión integral*. Tesis de maestría. UANL. México

CEFP. (2006) “Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Documento CEF/036/2006. LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

CEPAL (2017) Portal electrónico. Disponible en <http://www.cepal.org/es/>. Consultado por última vez el 1 de agosto de 2017.

CGLU (2015) *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo que los gobiernos locales deben saber*. Disponible en <http://observ-ocd.org/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible-lo-que-los-gobiernos-locales-deben-saber>. Consultado por última vez el 21 de febrero de 2018.

CGLU (2016) *El Rol de los gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Territorial*. Documento de Política de CGLU. Bogotá. Disponible en <http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Documento%20Pol%C3%ADtico%20de%20CGLU.pdf>. Consultado por última vez el 21 de febrero de 2018.

Chíguil, F. (2015) *El federalismo fiscal y su impacto en las finanzas públicas del Distrito Federal (1995-2010)*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional. México.

CONABIO (2012) *Áreas geoestadísticas municipales. Metadatos*. Disponible en [http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/muni\\_2012gw.xml?\\_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc\\_html.xsl&\\_indent=no](http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/muni_2012gw.xml?_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no). Consultado por última vez el 9 de enero de 2018.

CONEVAL (2017) Bases de datos del Índice de Rezago Social. Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>. Consultado por última vez el 19 de febrero de 2018.

Costa, T. (1996) “Política industrial y desarrollo local” en *Revista Asturiana de Economía*. No. 5. Pp. 27-39

Cravacuore, D. (2017) “La recentralización municipal en América Latina” en Ziccardi, A y Cravacuore, D. *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. UNAM-Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Nacional de General Sarmiento-CLACSO-Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Crozier, M. (1974) *El fenómeno burocrático 1*. Amorrortou. Buenos Aires.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema*. Alianza. México.

Declaración de Río, (1992) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Consultado por última vez el 21 de febrero de 2018.

Denhardt, R. (1999) “Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina” en Lynn, N. y Wildavsky, A. *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. FCE. México.

Díaz, M. (2002) “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol.III, núm.11, 2002, 387-407.

Dussel, E. (2007) *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Trotta. Madrid.

Finot, I. (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local” en *Revista de la CEPAL*. (Agosto). Pp. 29-46.

Fujita, M. y Krugman, P. (2004) “La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro” en *Revista Investigaciones Regionales*, núm. 4, primavera, 2004, pp. 177-206. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid.

Gámez, A. (2003) *Análisis de los fundamentos constitucionales del federalismo fiscal mexicano*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Derecho Fiscal. Universidad Autónoma de Nuevo León. México

García, R. (1999) *Los municipios en México. Los retos del futuro*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.

García, M. (2007) *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. Netbiblo. Madrid.

Garrido, F. (1994) “El concepto de servicio público en derecho español” en *Revista de Administración Pública*. Núm. 135. Septiembre-diciembre 1994. Madrid.

González, P. (1971) *Sociología de la explotación*. Siglo XXI. México.

- González, P. (1975) *La Democracia en México*. Era. México.
- González, P. (1987) *Historia y Sociedad*. UNAM. México.
- Gutiérrez, J. M. (2001). “La reforma al artículo 115 constitucional y las leyes “orgánicas” municipales” en *Revista Alcaldes de México*. 31 de mayo. México.
- Gutiérrez, M. (2010) “Evolución jurídica del municipio en México” Ponencia presentada en el *Congreso de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea* de la Cámara de Diputados. México.
- Halperin, T. (1987) *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial. México.
- Haq, M. (1995) *Reflections on human development*. Oxford. Nueva York.
- Henríquez, O. y Fierro, J. (2009) *Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Gobierno de Chile.
- Hermansen, T. (1974) “Polos y Centros de Desarrollo en el Desarrollo Nacional y Regional: Elementos de un Marco Teórico para un Enfoque Sintético” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile 4.10 (Sept 1, 1974): 55.
- Hernández, D. (2016) *Federalismo y descentralización fiscal en México (1990-2012): un análisis desde la teoría de la gobernanza*. Tesis de Doctorado en la Facultad de Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Hirschman, A. (1958) *La estrategia del desarrollo económico*. FCE. México.
- Hirschman, A. (1983) “La estrategia del desarrollo económico”, *El Trimestre Económico*. FCE. 50: 1331-1424. México

Hirschman, A. (1986) “Contra la parsimonia. Tres caminos fáciles para complicar algunas categorías del discurso económico” en *Revista El Trimestre Económico*. Vol. 53, No. 212(4) (Octubre-Diciembre), pp. 707-723

IEEPCO (2017), *Información relevante respecto a los municipios que eligen a sus autoridades bajo su Sistema Normativo Interno*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>. Consultado por última vez el 1 de agosto de 2017.

IMCO (2015) *Municipios*. Disponible en: [http://imco.org.mx/sabias\\_que/municipios/](http://imco.org.mx/sabias_que/municipios/). Consultado por última vez el 10 de mayo de 2017.

IMCO (2016) *Índice de Información Presupuestal Municipal 2015*. Disponible en [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/). Consultado por última vez el 10 de mayo de 2017.

INAFED (2015) *Presupuesto federalizado e indicadores*. SEGOB. México

INAFED (2017) “Programa Agenda para el Desarrollo Municipal”. Presentación en la Ciudad de México, 23 de mayo de 2017. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225457/Programa\\_Agenda\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225457/Programa_Agenda_para_el_Desarrollo_Municipal.pdf). Consultada por última vez el 21 de febrero de 2018.

INEGI (2017) *Portal electrónico*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>. Consultado por última vez el 1 de agosto de 2017.

Kalb, A. (2008) *The Impact of Intergovernmental Grants o Cost Efficiency: Theory and Evidence form German Municipalities*. Documento de trabajo. Universidad de Heidelberg. Heidelberg.

Krugman, P. (1979) "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade" en *Journal of International Economics*. Volume 9, Issue 4, November 1979, Pages 469-47

Krugman, P. (1980) "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade" en *The American Economic Review*. Vol. 70, No. 5 (Dec., 1980), pp. 950-959.

Krugman, P. (1993) *Geography and Trade*. MIT Press. Massachusetts.

Landes, D. (1998) *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*. W.W. Norton and Company. Nueva York

Lander, E. (comp.) (2000) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO. Buenos Aires.

Lefebvre, H. (1978) *El derecho a la ciudad*. Península. Barcelona

Lefebvre, H. (1985) *Lógica formal, lógica dialéctica*. Siglo XXI, México.

Levin, R. (1988) *Estadística para administradores*. Prentice Hall. México.

Ley CDI (2003) *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI) que abroga la *Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista* (INI) del 4 de diciembre de 1948. DOF 21 de mayo de 2003. México.

Lozano, I. (2012) *Ejididos y comunidades: ¿cuarto nivel de gobierno? Exploración sobre las facultades legales de ejidos y comunidades en materia ambiental*. Documento de Trabajo 268. CIDE. México.

Mariátegui, J. (2007) *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Ayacucho. Caracas.

Marie, J. (2009) *Trotsky. Revolucionario sin fronteras*. FCE. México.

Marx, K. (1986) *El Capital. Crítica de la economía política*. FCE. México.

Merino, G. (2000) *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*. ITAM. México.

- Merino, M. (1992) *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. México.
- Merino, M. (2006) *La profesionalización municipal en México*. Documento de Trabajo 182. CIDE. México.
- Merino, M. (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos” en Loaeza S. y J.F. Prud’homme (coords.) *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*. El COLMEX. México.
- Merton, R. (2002) *Teoría y estructura sociales*. FCE. México
- Meza, O. (2015) *Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. INAP-ITESO. México
- Musgrave, R. (1967) *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan. Nueva York.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995) *Hacienda pública, Teórica y Aplicada*. McGraw Hill. Madrid.
- Myrdal, G. (1966) *El reto a la sociedad opulenta*. FCE. México.
- Myrdal, G. (1971) *El Estado del futuro*. FCE. México.
- Myrdal, G. (1974) *Objetividad en la investigación social*. FCE. México.
- Myrdal, G. (1975) *La pobreza de las naciones. Siglo XXI*. México.
- Noguez, G. (2006) *Transferencias intergubernamentales: Su impacto en el esfuerzo recaudatorio y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos*. Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. FLACSO. México.
- Oates, W. (1968) “The Theory of Public Finance in a Federal System” en *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d’Economie*, Vol. 1, No. 1. (Febrero), pp. 37-54.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*. Hooregart Povanovich. Nueva York.

Oates, W. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism” en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149.

Pérez, F. (2014) *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*. INAP. México.

Pérez, L. (2016) *Los gobiernos municipales como agentes del desarrollo social: El caso del H. Ayuntamiento de Tijuana 2014-2016*. Tesis de maestría en desarrollo regional-El COLEF. México.

Perroux, F. (1967) “Note sur la ville considérée comme pole de développement et comme foyer du progrès” en *Revue Tiers Monde*. Vol. 8, No. 32, L’Espagne a l’heure du développement (Octubre-diciembre), pp. 1147-1158

Pliego, I. (2010) *El Federalismo Fiscal en México: entre la economía y la política*. Documento de Trabajo num. 84. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México.

Piaget, J. (2007) *Psicología del niño*. Morata. Madrid

Polèse, M. (1998) *Economía Urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Libro Universitario Regional. 1998. Cartago

PNUD (2015) *Agenda de desarrollo post-2015*. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview.html>.

Consultado por última vez el 26 de octubre de 2017.

Precedo, A. y Míguez, A. (2007) “La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial” en García, M. (2007) *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. Netbiblo. Madrid.

Quevedo, B. (2013) *Para entender el federalismo fiscal mexicano*. CIEP. México.

RAE, (2018) *Buscador oficial de la Real Academia Española*. Disponible en <http://www.rae.es/>. Consultado por última vez el 19 de febrero de 2018



Ramírez, E. (2011) “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México” en *Economía*. Vol. 8. Núm. 22. UNAM México.

Roldán, J. (2010) *Derecho Administrativo*. Oxford. México.

Romero, E. (2002) “Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización” en *Revista Opción*, Año 18, No. 37, pp. 139-165.

Ros, J. (2011) “Instituciones y desarrollo. Una evaluación de los problemas teóricos y empíricos en la literatura reciente” Conferencia impartida en el Seminario Internacional sobre Instituciones y Desarrollo. 25 al 26 de agosto. El Colegio Mexiquense. Toluca.

Rosen, H. (2002) *Hacienda pública*. MacGraw Hill. Madrid.

Salguero, J. (2006) “Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional” Conferencia Estatutaria para posesionarse como Miembro de Número de la *Sociedad Geográfica de Colombia*, Bogotá.

Scott, J. (2004) “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México” en *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004), pp. 785, 831.

SECTUR, (2018) Batopilas, Chihuahua. Disponible en <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/batopilas-chihuahua/>. Consultado por última vez el 19 de febrero de 2018.

Sengenberger, W (1993) “El desarrollo local y la competencia económica internacional”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 112.

Sepúlveda, M. y Topete, H. (2005) *La organización social y el ceremonial*. INAH. México.

Serna, J. (2004) *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. UNAM-IIIJ. México.

Stavenhagen, R. (1977) *Sociología y subdesarrollo*. Nuestro Tiempo. México.

SUN (2012) *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. CONAPO. México

Sunkel, O. (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI. México.

SEDESOL (2016) “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” publicado en el DOF el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios. Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos\\_FAIS\\_2016\\_0331\\_DOF\\_Int.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos_FAIS_2016_0331_DOF_Int.pdf). Consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Sen, A. (1992) *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza. Madrid

Sen, A. (1993) *Capacidad y Bienestar*. Trotta. Madrid

Sen, A. (1998) *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós. Barcelona.

Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Barcelona

Sen, A. (2002) “¿Por qué la equidad en salud?” en *Revista Panamericana de Salud Pública*. Vol.11, No.5-6 (mayor-junio)

Sen, A. (2011) *La idea de la justicia*. Taurus. Buenos Aires.

Serrano, E. (1999) *Las ONG como actores de las relaciones internacionales*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.

SHCP (2016) *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Estrategia Programática*. Disponible en [http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33\\_ep.pdf](http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33_ep.pdf). Consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

SHCP (2016b) “Módulo 2. Planeación y Presupuesto orientado a Resultados” en *Diplomado Presupuesto Basado en Resultados*. SHCP-UNAM. México.

Simmel, G. (2014) *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. FCE. México

Simon, H. (1972) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar. Madrid.

SIMBAD, (2018) Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos. Plataforma de búsqueda en línea. Disponible en <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/consulta-por-ageo.jsp?recargar=true>. Consultado por última vez el 19 de febrero de 2018.

Smith, A. (2015) *La riqueza de las naciones*. Titivillus.

Smith, H. (2017) “Why Opinions Matter for Financing Local Economic Development in Latin America: An Analytical Survey on Incentives” en Carrera, A. *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*. IGLOM. México.

Sour, L. (2016) “Una revisión del efecto flypaper mexicano (1990-2012)” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen V, número 2, julio-diciembre 2016. pp. 9-28

Tan, S. (2005) *Matemáticas para administración y economía*. Thomson. México.

Ter-Minassian, T. (1997) “Decentralizing Government” en *Finance and Development* (Septiembre) pp. 36-39.

Ter-Minassian, T. y Fedelino, A. (2008) “Does fiscal decentralization help create fiscal space?” en Martner, Ricardo (ed.) *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*. Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal. 28 al 31 de enero de 2008. CEPAL. Santiago de Chile

Thünen, J. (2009) *The Isolated State in Relation to Agriculture and Political Economy*. Palgrave Macmillan. Nueva York.

Tiebout, C. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures” en *Journal of Political Economy*. Vol. 64, No. 5 (oct., 1956), pp. 416-424.

Tipps, D. (1976) *Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A critical perspective*. Free Press. Nueva York.

Vázquez, A. (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. CEPAL. Santiago de Chile.

Vázquez, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch. Barcelona.

Vázquez, A. (2009) “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis” en *Universitas Forum*, Vol. 1, No. 2, Mayo.

Vidal, G. y Guillén, A. (coords.) (2007) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO. Buenos Aires.

Vigotsky, L. (2004) *Teoría de las emociones. Estudio histórico-psicológico*. Akal. Madrid.

Wallerstein, I. (2005) *La crisis estructural del capitalismo*. Contrahistorias. México.

Weber, M. (2004) *Economía y Sociedad*. FCE. México

Welsh, R. (2010) *Mapa de 55 zonas metropolitanas en México*. Disponible en [Rune.welsh/Metropolitan\\_Areas\\_of\\_Mexico.svg#Source](http://Rune.welsh/Metropolitan_Areas_of_Mexico.svg#Source). Consultado por última vez el 9 de enero de 2018.

Wildavsky, A. (1999) “Introducción: ¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?” en Lynn, N. y Wildavsky, A. *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. FCE. México.

Zavaleta, R. y González, P. (1981) “La razón de la soberanía” en Nuestra América.  
Nuestro Tiempo. México.

## **ANEXO 1. Principales reformas al artículo 115 de la CPEUM**

El último momento del proceso de larga duración de los municipios (1917-2017) es en el que nos encontramos ahora y se caracteriza por una estabilidad política en el territorio nacional y procesos de descentralización al final del siglo XX con una creciente demanda por facultades para los municipios. La CPEUM de 1917 establece en el artículo 115 al Municipio Libre como la base de la organización política y la administración pública de los estados. El artículo 115 constitucional otorga personalidad jurídica al municipio como persona moral y le otorga libertad política para elegir a quienes conformarán el Ayuntamiento. Establece este artículo la no reelección como principio democrático, así como el procedimiento para suspender ayuntamientos. También establece el principio de representación proporcional en las elecciones municipales.

Hasta el día de hoy, el artículo 115 constitucional ha tenido quince reformas:

1ª Reforma DOF 20-08-1928: Estableció nuevas reglas para la elección de diputados locales en proporción con el tamaño de población de las entidades federativas.

2ª Reforma DOF 29-04-1933: Impuso la no reelección para los miembros del Ayuntamiento.

3ª Reforma DOF 08-01-1943: Señaló que el máximo tiempo de período de gobernadores sería de seis años.

4ª Reforma DOF 12-02-1947: Instituyó el voto femenino en las elecciones municipales.

5ª Reforma DOF 17-10-1953: Se derogó la reforma anterior al artículo después de que se estableció el sufragio universal del ciudadano.

6ª Reforma DOF 06-02-1976: Impuso la competencia coincidente del gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales para planear y regular el

desarrollo de los centros urbanos de forma conjunta y coordinada, incluso cuando el centro urbano implique colindancia entre dos o más entidades federativas.

7ª Reforma DOF 06-12-1977: Introdujo el sistema de diputación de minoría y la representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

8ª Reforma DOF 03-02-1983: una de las reformas más importantes para el municipio mexicano ya que estableció la fuente de los ingresos municipales explícitamente por medio de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales además de fijar la capacidad reglamentaria de los municipios sobre las Bases Normativas, la atribución de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos aunque la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios seguía en manos de los Estados. Enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios y otorgó las facultades para crear empresas paramunicipales, en materia ecológica y de reserva territorial, celebrar convenios con la Federación, Estados y otros municipios sentando las bases de la Intermunicipalidad. También se estableció la facultad del Congreso Local para declarar desaparecidos el poder municipal en casos específicos.

9ª Reforma DOF 17-03-1987: Esta reforma separó las cuestiones del municipio y de los Estados, reformando la fracción VIII en el que se derogaron las fracciones IX y X. Lo concerniente a los Estados se pasó al artículo 116.

10ª Reforma DOF 23-12-1999: Se reconoce al municipio como orden de gobierno, así como su capacidad para pedir empréstitos. También se amplió la lista de servicios públicos a su cargo.

11ª Reforma DOF 14-08-2001: Se adiciona un último párrafo a la fracción tercera del artículo para permitir que “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

12ª Reforma DOF 18-06-2008: Se reforma la fracción VII de tal forma que “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado” en el contexto de la Guerra contra el Narcotráfico del Presidente Felipe Calderón.

13ª Reforma DOF 24-08-2009: Se establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

14ª Reforma DOF 10-02-2014: Se considera como una posibilidad la reelección de autoridades municipales con la adición de la siguiente fracción: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

15ª Reforma DOF 29-01-2016: Se adicionan los siguientes párrafos: Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. En la fracción V: En lo



conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

## **ANEXO 2. Lista de documentos para comprobar el ejercicio de los recursos con FISM**

En el caso del Ramo 33, los Lineamientos Generales del FISM establecen que cada municipio debe comprobar documentación para suscribir proyectos susceptibles a ser financiados. Esta documentación es aprobada por las autoridades municipales y compendiada en un Proyecto Técnico:

1. Página de carátula con nombre del municipio, año de obra, número de obra, nombre de obra, nombre de la localidad donde se llevará a cabo la obra y nombre del municipio con entidad federativa.
2. Acta de entrega recepción de obras por contrato especificando montos y fondo del recurso con firmas del Director de Obras Públicas y el Contratista.
3. Descripción de los trabajos que se reciben con firmas del Presidente Municipal, el Tesorero Municipal o Secretario General y el Representante Legal de la empresa contratista, así como de los representantes del Comité de Beneficiarios de la Obra que está conformado por ciudadanos y que cuenta con Presidente, Secretario, Tesorero, Vocal de control y vigilancia, Primer Vocal y Segundo Vocal.
4. Fotocopia de credencial oficial vigente de todos los firmantes.
5. Especificación técnica en materia de ingeniería civil que especifique las cantidades de material que se utilizarán con visto bueno del Presidente Municipal y el Tesorero Municipal.
6. Fotocopias de los cheques expedidos para el pago de materiales con visto bueno del Presidente Municipal y del Tesorero Municipal.
7. Captura de avance físico de obra con las actividades enumeradas y el porcentaje de avance con visto bueno del Presidente Municipal y el Tesorero Municipal.

8. Acta de Comité Municipal de Obra Pública en la que se aprueba la obra. Este comité cuenta con Presidente del Comité, Secretario Ejecutivo del Comité, firma del Regidor de Industria y Comercia, firma del Regidor de Hacienda y Patrimonio Municipal, firma del Regidor de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos, firma del Regidor de Educación Pública y firma del Regidor de Salud, así como el visto bueno del Presidente Municipal y el Tesorero Municipal.

9. Acta de solicitud para aprobación de la obra redactada por el Comité Municipal de Obra Pública dirigida a las autoridades municipales.

10. Carta de finalización de la obra redactada por el Representante Legal de la empresa dirigida al Presidente Municipal.

11. Carta de Término de Obra redactada por el Presidente Municipal dirigida al Tesorero Municipal con copia al Regidor de Obras.

12. Plan Municipal de Desarrollo (PMD): aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

13. El PMD con alineación al Plan Nacional de Desarrollo y la normatividad aplicable en materia Federal y Estatal: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

14. Documento oficial en el que se incluya la identificación de los principales problemas de su municipio: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

15. Documento oficial en el que se incluya objetivos de las principales acciones del Gobierno Municipal: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

16. Documento oficial en el que se incluya las metas de las principales acciones del Gobierno Municipal: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

17. Documento oficial en el que se incluyan las líneas estratégicas de acción que se llevarán a cabo para cumplir con las metas y los objetivos planteados: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

18. Diagnóstico socioeconómico en el que se incluya el análisis detallado de la situación social y económica de la población del municipio y sus localidades: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

19. Diagnóstico ambiental en el que se incluya el análisis detallado de la situación ambiental del municipio y sus localidades: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

20. Fondo con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

21. Plan o planes donde se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

22. Plan donde se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el fondo: aprobado en Acta de Sesión de Cabildo: Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

23. Mecanismos para establecer y definir metas e indicadores.

24. Documento normativo del Proyecto donde es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades).

25. Alineación o vinculación del Fin de la Matriz de Indicadores por Resultados del Proyecto al objetivo sectorial.
26. Fichas Técnicas de los indicadores que incluya nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.
27. Plan estratégico para la ejecución de los proyectos financiados con el Fondo en el Municipio.
28. Mapa de Macro y Microlocalización: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
29. Libro Construcción con concepto de obra con normas y manuales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
30. Especificaciones técnicas de la obra: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
31. Manual de Proceso constructivo: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
32. Estudio de mecánica de suelos: solicitada a un experto en la materia de suelos que acredite su experiencia en el campo.
33. Descripción general de la obra: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
34. Justificación.
35. Objetivos.
36. Datos socioeconómicos de la población objetivo.

37. Constancia de cumplimiento de la normatividad aplicable en materia ambiental: solicitada a un experto en la materia que acredite su experiencia en el campo.
38. Responsiva Técnica al Directo de Obras Públicas para ejecutar la obra: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
39. Liberación de predio y/o afectaciones: presentado por el Director de Obras Públicas con visto bueno del Regidor de Obras Públicas y del Tesorero Municipal.
40. Manifestación de existencia de instalaciones: presentado por el Director de Obras Públicas.
41. Documento de uso de suelo: presentado por el Director de Obras Públicas.
42. Documento de Comité de Obra solicitando el apoyo para realizar la obra dirigida al Presidente Municipal.
43. Acta Constitutiva del Comité de Desarrollo Social de la Obra conformado por ciudadanos y que cuenta con Presidente, Secretario y Vocales.
44. Programa Anual de Obras en el que se incluye el proyecto: presentado por el Director de Obras Públicas.
45. Números generadores de la obra: presentado por el Director de Obras Públicas.
46. Calendario de ejecución de obra: presentado por el Director de Obras Públicas.
47. Croquis de la obra: presentado por el Director de Obras Públicas.
48. Presupuesto de la obra con visto bueno De Tesorero y Presidente Municipal.
49. Cédula de Información Básica con visto bueno De Tesorero y Presidencia.
50. Acta del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal COPLADEMUN mencionando la obra como prioritaria.

51. Validación técnica de proyectos viales (urbanos) de la Secretaría de Infraestructura del Gobierno de la entidad federativa.
52. Acuerdo Administrativo para Ejecución de obra por Administración Directa Municipal o por Contrato cuando fue por Adjudicación Directa.
53. Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados: conformado por ciudadanos.
54. Acta de Sesión de Cabildo en el que se aprueba la obra.
55. Solicitud de recursos a Tesorería Municipal redactada por el Presidente Municipal con base en el Acta de Sesión de Cabildo.
56. Asignación de recursos por parte de la Tesorería.
57. Acta de Comité Municipal de Obra Pública: conformada por ciudadanos.
58. Dictamen de fallo del proceso de adjudicación para la adquisición de materiales y renta de maquinaria con revisión de cotizaciones.
59. Carta de Inicio de Obra: presentada por el Director de Obras Públicas.
60. Facturas de materiales: presentado por la empresa contratista con visto bueno del Director de Obras Públicas.
61. Documento de seguimiento para el pago de personal eventual.
62. Reporte fotográfico de Obra.
63. Notificación de Término de Obra.
64. Registro de la Obra ante Secretaría de Finanzas del Gobierno de la entidad federativa.
65. Metodología para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo.
66. Avance de la cobertura adecuado considerando su Fin y Propósito.
67. Estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.

68. Recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño.
69. Número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del fondo.
70. Metas pertinentes y plazos específicos para los indicadores de desempeño.
71. Requerimientos del presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño del fondo.
72. Descripción de financiamiento del fondo.
73. Evaluaciones por instancias externas.
74. Procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de beneficiarios.
75. Selección de beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en la normatividad aplicable.
76. Información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.
77. Procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo.
78. Apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) que cumplen con las características establecidas en las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable.
79. Montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable.
80. Información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones.
81. Evidencia documental de que el fondo cumple con los procesos de ejecución establecidos en la normatividad (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados).



82. Procesos de ejecución que funcionan de acuerdo a la normatividad.
83. Estructura organizacional que permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito.
84. Mecanismos de transferencias de recursos en el estado que operan eficaz y eficientemente.
85. Descripción de la colaboración y coordinación efectiva con los programas federales.
86. Evidencia de que el fondo utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración.
87. Integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera.
88. Mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados.
89. Instrumentos que permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo.
90. Mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva.
91. Información generada por estos instrumentos que permita estimar cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo.
92. Sistematización adecuada en la administración y operación del fondo.
93. Sistemas de información utilizados en la gestión del fondo.
94. Metodología para identificar algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del fondo.

95. Metodología para identificar Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces.

96. Listado de indicadores de eficacia en la operación del fondo.

97. Costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes.

98. Procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución.

99. Metodología para identificar algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del fondo.

100. Metodología para identificar Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo.

101. Listado de indicadores de eficiencia en la operación del fondo.

102. Documentos normativos están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics a partir de la página inicial de la dependencia o entidad ejecutora.

103. Resultados principales del Proyecto difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics a partir de la página inicial de la dependencia o entidad ejecutora.

104. Teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto a la población beneficiaria y/o usuarios, como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics a partir de la página inicial de la dependencia o entidad ejecutora.