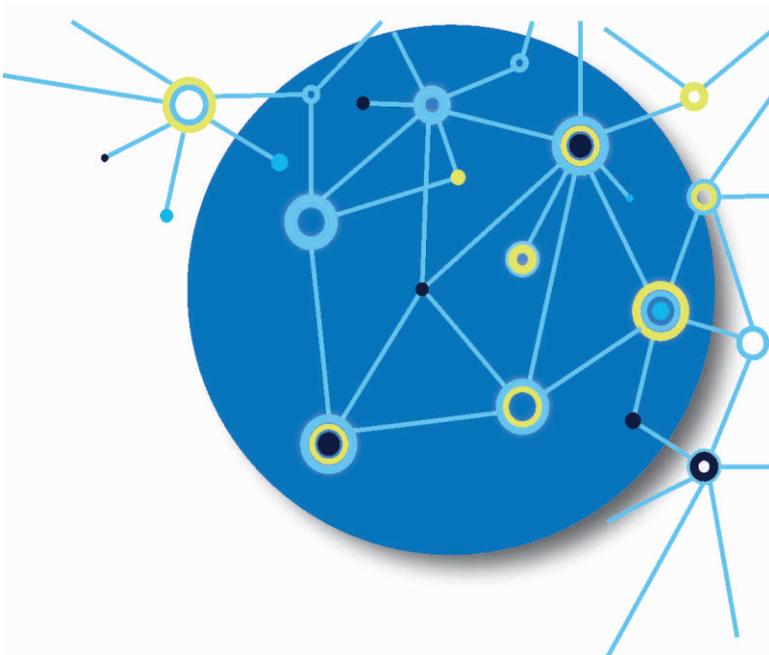


Impacto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población de los municipios del Estado de Jalisco 1980-2015

ANA EDUWIGES DEL ROSARIO ORTIZ MEDINA



Universidad de Guadalajara



Impacto de la descentralización
fiscal en el bienestar de la población
de los municipios del Estado de Jalisco
1980-2015

Impacto de la descentralización
fiscal en el bienestar de la población
de los municipios del Estado de Jalisco
1980-2015

ANA EDUWIGES DEL ROSARIO ORTIZ MEDINA

Universidad de Guadalajara
2023

Esta publicación fue dictaminada favorablemente mediante el método doble ciego por pares académicos.

352.283097235

ORT

Ortiz Medina, Ana Eduwiges del Rosario

Impacto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población de los municipios del Estado de Jalisco 1980-2015 / Ana Eduwiges del Rosario Ortiz Medina.

Primera edición, 2023

Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad de Apoyo Editorial, 2023

ISBN: 978-607-581-119-2

- | | |
|---|--|
| 1.- Descentralización en el gobierno – Jalisco. | 5.- Finanzas locales – Estudio de Casos. |
| 2.- Descentralización administrativa – Jalisco. | 6.- Finanzas municipales. |
| 3.- Impuestos – Leyes y legislación – Jalisco. | 7.- Población. |
| 4.- Política fiscal – Jalisco. | 8.- Jalisco – Condiciones sociales. |
| I.- Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades | |

Primera edición, 2023

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Unidad de Apoyo Editorial

Av. José Parres Arias 150

San José del Bajío,

C.P. 45132, Zapopan, Jalisco

ISBN: 978-607-581-119-2

Impreso y hecho en México

Printed and Made in Mexico

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Evolución de la descentralización fiscal en los municipios del Estado de Jalisco 1980-2015	17
Federalismo fiscal en México	19
Descentralización en los gobiernos locales de los países de América Latina	25
Capítulo 2. El Enfoque Teórico del Federalismo Fiscal y el Bienestar Social	49
La Descentralización en la Teoría del Federalismo Fiscal	50
La Teoría del Federalismo Fiscal	55
El Bienestar Social	73
Capítulo 3. Metodología para el análisis del impacto de la descentralización fiscal en el bienestar social local	91
Estrategia de investigación	92
Primera Etapa	93

Segunda Etapa	97
Tercera Etapa	105
Capítulo 4. Resultados de Índice de fortalecimiento financiero e Índice de Bienestar Local de los municipios de Jalisco	115
Fortalecimiento de las finanzas municipales	116
Correlación financiera	122
Medida de bienestar social en los Municipios del Estado de Jalisco	124
Resultados	124
Tipología de municipios de acuerdo al Índice de Bienestar y de Fortalecimiento Financiero	141
Capítulo 5. Análisis de resultados de la descentralización fiscal y sus implicaciones en el bienestar social municipal de Jalisco	147
Resultados	148
Estadística Descriptiva	150
Resultados de modelo estadístico de panel	161
Resultados del modelo de panel, con el Índice General de Bienestar, como variable dependiente	161
Resultados del modelo de panel, con el Índice de Bienestar de la Dimensión Vivienda, como variable dependiente	170
Resultados del modelo de panel, con el Índice de Bienestar en la Dimensión de seguridad, como variable dependiente	178

Capítulo 6. Conclusiones Generales	183
Apéndice A Transferencias Federales	193
Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”	196
Bibliografía	201
Siglas	219

Introducción

La descentralización¹ de funciones gubernamentales y atribuciones fiscales en beneficio de los niveles de gobierno estatal y municipal en México ha sido objeto de numerosos estudios en medios académicos y gubernamentales en las últimas décadas. No obstante ser un país formalmente democrático con una de las economías más abiertas y formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México sigue padeciendo un marcado centralismo político y económico que se manifiesta primeramente en las serias deficiencias e inequidades que persisten en materia de federalismo fiscal.

El desarrollo de municipios y entidades federativas en México, al igual que en otros países latinoamericanos, depende decisivamente de la medida en que se descentralicen las funciones y atribuciones del gobierno federal.

¹ Se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidades y funciones del gobierno central a los gobiernos sub nacionales (Cabrero, Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras, 2010). Palacios (1989a), la define como una redistribución de funciones, atribuciones, capacidad de decisión o poder político entre grupos sociales, dependencias gubernamentales, organizaciones políticas o individuos.

La interrelación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, que es tema del federalismo fiscal², ha sido muy discutida en las últimas décadas.

A pesar de que México es una federación en la que los tres niveles de gobierno poseen cierto grado de autonomía con respecto a la capacidad de obtener ingresos, así como en las decisiones de su gasto, se sigue percibiendo la concentración de funciones por parte del gobierno federal (Sobarzo, 2005; Mandujano, 2010). Esto ha dado lugar a que algunos autores califiquen al federalismo de nuestro país como insuficiente y señalen la necesidad de lograr su fortalecimiento (Mandujano, 2011; Lomeli, 2007)

La autonomía de los gobiernos locales depende de las relaciones intergubernamentales, así como de los arreglos fiscales a los que se llegue. Los gobiernos municipales tradicionalmente han carecido de la posibilidad de fijar y obtener ingresos suficientes para su financiamiento, ya que la Federación recauda la mayor parte de los fondos públicos y a su vez realiza su distribución a los gobiernos subnacionales³.

² El federalismo fiscal es el campo de las finanzas públicas que analiza la estructura vertical del sector público. Estudia los aspectos normativos y positivos de las funciones de gasto e ingreso de los diferentes ámbitos de gobierno, así como las relaciones fiscales entre ellos. En particular incluye el estudio de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales (Oates W., 1999), por lo tanto, existe un arreglo de distribución de competencias para imponer tributos, recaudar y administrar recursos fiscales, así como proveer bienes públicos que determine la población de esa federación y que por lo tanto se encuentran reconocidos y garantizados dentro de la Constitución Política de la Federación. El federalismo consiste en “un sistema político y jurídico constituido por un Estado que comprende un gobierno nacional y al menos un nivel subnacional (en el caso de México viene a ser municipal y estatal), que permite a cada uno tomar decisiones independientemente de los otros” (Mandujano, 2010 p. 27), lo que le da una autonomía a los diferentes niveles de gobierno.

³ La Federación capta alrededor del 80% de los ingresos tributarios, las entidades federativas tan solo el 16% y los ayuntamientos el 4%. El gobierno federal recauda impuestos con bases impositivas amplias (Impuesto sobre la renta, el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto de Comercio exterior, entre otros); mientras que los estados (Impuesto a la

La descentralización fiscal inició en 1980, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que vino a derogar la Ley de Coordinación Fiscal de 1953. La creación del SNCF fue motivado para evitar la doble o triple tributación que existía entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual permitiría proteger a los ciudadanos y reducir costos de la administración fiscal. Desde ese momento se definieron y regularon las relaciones fiscales intergubernamentales que, hasta hoy, no han podido llegar a una distribución efectiva de responsabilidades de cada nivel de gobierno (Mendoza, 2013).

A partir de ello, con este nuevo Pacto Fiscal los estados y municipios renunciaron a sus potestades tributarias y, a cambio, recibieron las participaciones de los impuestos recaudados. Aunado a ello, se otorgaron poderes y nuevas atribuciones con reformas constitucionales al Artículo 115 constitucional, iniciadas desde 1983, que consistieron en dar una mayor capacidad de recaudar y ejercer el impuesto predial, crear su propios reglamentos y planeación, así como la responsabilidad de ciertos servicios públicos que les fueron asignados (agua y alcantarillado, parques y jardines, recolección de desechos, seguridad, pavimentación, alumbrado público) que son necesarios y característicos de cada municipio y su prestación tiene como objetivo mejorar el bienestar social de la población.

Sin embargo, a pesar de las sucesivas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la distribución de transferencias intergubernamentales condicionadas y no condicionadas, no se ha logrado que los gobiernos municipales puedan tener una mayor autonomía fiscal que permita cubrir sus gastos y logre reducir la desigualdad. Existe una gran dependencia a las transferencias en sus ingresos, que ha desincentivado una recaudación eficiente, por lo que se ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales (Barcelata, 2015; Palacios, 1989a). Además, al recibir las transferencias sin ningún costo, los gobiernos locales han provocado que se genere lo que denomina la Teoría del Federalismo Fiscal como el flypaper effect.

nómina, tenencia de vehículo y otros) y municipios (Impuesto predial), los cuales son limitados y muy impopulares (Lomeli, 2007).

Es decir, los gobiernos locales han incrementado sus gastos, sin tener los recursos suficientes para cubrirlos, y a pesar de que se reduzca su presupuesto, se continúa realizando el mismo gasto.

A partir de lo anterior, y aunado a las crisis económicas recurrentes, que repercuten en una reducción del presupuesto municipal desde el gobierno federal y, por consiguiente, la afectación en el gasto de servicios públicos, han existido, recientemente, demandas de parte de los gobernantes de que se revise la Ley de Coordinación Fiscal (Senado de la República, 2019; Morales, 2020) y que cambie la forma de distribución de los recursos recaudados a nivel nacional. Sin embargo, ante el poco esfuerzo por lograr una mejor recaudación de los gobiernos locales y no poder lograr su autonomía, y detectar un incremento de las desigualdades territoriales, permanece la duda si ¿realmente la descentralización fiscal ha contribuido a una mejora en el bienestar de la población? o si es preferible revertir el proceso.

De esta forma, se desprende el interés de evaluar el impacto de esta política de descentralización fiscal, debido a que existen claroscuros de cuáles han sido los efectos sobre el objetivo inicial que establece la Teoría del Federalismo Fiscal: la búsqueda de maximizar el bienestar de la población dentro de su espacio limitado (Wildasin, 2008).

Así, de esta manera, este libro tiene como objetivo realizar un análisis cuantitativo del proceso de descentralización fiscal que han tenido los gobiernos municipales del estado de Jalisco, para poder conocer la medida en que se han fortalecido las finanzas de los gobiernos municipales y como se ha reflejado en el bienestar de los habitantes. Para con ello, poder comprobar el siguiente argumento: “dadas las políticas y programas de descentralización fiscal iniciadas desde 1980, solo unos cuantos municipios son los que han mantenido y logrado su fortalecimiento, y además han incrementado el bienestar de la población”.

Una de las mayores aportaciones del presente trabajo, es la metodología que se siguió para comprobar el impacto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población. Para obtener un análisis más preciso, se necesitó estimar dos indicadores fundamentales: un Índice de Fortalecimiento de las finanzas municipales y un Índice de Bienestar Local. El

primero, permitió conocer cuál es la fortaleza de los municipios en varios aspectos: capacidad de generar ingresos propios, así como la de recaudar el impuesto predial, de pagar sus gastos y el esfuerzo por recaudar. Es un aporte sustancial, ya que el índice se estimó en un período de 1980 a 2015 para 91 municipios, lo que permitió detectar y clasificar a los municipios de acuerdo a su fortalecimiento en una tipología establecida.

El segundo índice, es relevante, debido a que permite conocer el bienestar de la población a nivel municipal en diferentes dimensiones: global, vivienda, salud, educación y empleo y seguridad. Los cuales reflejan los logros que se pueden alcanzar si se da la prestación de bienes y servicios, que han sido descentralizados, de manera eficiente y eficaz y, por lo tanto, registran un progreso social. De esta manera, estos índices se estiman a nivel municipal permitiendo comparar entre municipios y de manera diacrónica en el período de 2000 a 2015.

Además, la aplicación empírica en los municipios del Estado de Jalisco, a través de un modelo de panel, permitió detectar cuales factores han intervenido o han permitido alcanzar los logros de: mejores condiciones de vivienda, mejor seguridad, que son responsabilidades de los ayuntamientos de manera constitucional.

El presente trabajo de investigación se encuentra dividido en seis capítulos, estrechamente interrelacionados. El primer capítulo, tiene el propósito de dar un diagnóstico de las finanzas municipales de Jalisco. En donde se realiza un recorrido histórico de las medidas implementadas por el gobierno federal relativas a la descentralización fiscal de 1980 a 2015. Posteriormente, se realiza un comparativo de los avances de descentralización fiscal de México con países latinoamericanos, para observar cual es el avance en la descentralización de recursos y gasto. Finalmente se analiza la tendencia de las finanzas municipales de Jalisco de 1980 a 2015, para tener una imagen de la problemática que se está abordando.

Un segundo capítulo, muestra el enfoque teórico del Federalismo Fiscal y el Bienestar social. En una primera parte, se desarrolla el marco teórico y conceptual del Federalismo Fiscal, en que se sustenta el presente trabajo. En donde se destacan las aportaciones de la Primera y Segunda

Generación de la Teoría del Federalismo Fiscal. En un segundo apartado, se realiza la discusión y crítica de diferentes concepciones de bienestar, que permitieron definir la metodología a seguir para la estimación del Índice de Bienestar Local.

Posteriormente, en el tercer capítulo se explica la estrategia de investigación que se siguió para poder probar la hipótesis planteada. Así, se expone la metodología seguida para la estimación de un índice de fortalecimiento de los municipios y el índice de bienestar local de los municipios de Jalisco. Para a través de ello, conocer la relación causal entre el fortalecimiento de las finanzas, la descentralización de recursos y la mejora del bienestar de la población, y poder determinar, de manera cuantitativa, los efectos que se han tenido hasta el momento de la descentralización fiscal. También se señalan las dificultades a las que se presenta toda investigación que es la disponibilidad de datos estadísticos y los criterios seguidos para realizar el análisis.

El capítulo cuarto, se aboca a la estimación y análisis de los Índices de fortalecimiento financiero y del Índice de Bienestar Local en todas sus dimensiones para los municipios del Estado de Jalisco, Así a partir de ello se pudo determinar el nivel de fortalecimiento y bienestar para cada municipio, y realizar un análisis de los cambios que ha sufrido a través del tiempo, para finalmente clasificar a los municipios dentro de la tipología correspondiente.

La evaluación cuantitativa de las políticas de descentralización fiscal, que vinieron a dar un fortalecimiento en las finanzas de los gobiernos locales y que pudieron haber tenido un efecto en el bienestar de los municipios de Jalisco, se realiza en el quinto capítulo. A través de un análisis estadístico econométrico, se determina la magnitud que tuvo la distribución de mayores recursos y las limitaciones que se presentan para no lograr dicho objetivo y que dentro de la Teoría del Federalismo Fiscal se argumentan.

Finalmente, el último capítulo termina con las conclusiones, donde se exponen las ideas principales del estudio y algunas recomendaciones para lograr un mayor bienestar de la población y con ello reducir la gran desigualdad que existe a nivel municipal.

Capítulo 1.

Evolución de la descentralización fiscal en los municipios del Estado de Jalisco 1980-2015

Históricamente, en México y varios países del mundo, han existido momentos de centralización y descentralización política, en la búsqueda de lograr el mejor aprovechamiento y administración de los recursos. La centralización, tenía como objetivo lograr la conformación de la nación, que fue caracterizada en un centralismo de varias funciones: de poder, recursos, del funcionamiento de la economía, así como funciones administrativas. Todo ello para lograr un reconocimiento de la identidad nacional y mantener un orden social y crecimiento en regiones estratégicas. Por otro lado, con la descentralización, se pretendía una óptima distribución de responsabilidades de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno, para con ello lograr la eficiencia en la distribución de servicios públicos, así como estimular las responsabilidades y fortalecer a los gobiernos locales con más recursos y poder de decisión (Carrera & Martínez, 2016).

El impulso centralista que se requirió para conformar las naciones de América Latina mantuvo un ciclo de vida, que se caracterizó por prevalecer por más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX; y cayendo en crisis en los años ochenta. Esta caída obligó a adoptar nuevas medidas de tipo económico, social y político, así como tratar de recuperar la democracia, en donde se pretendía reducir el protagonismo del gobierno nacional y dar una mayor participación a los gobiernos subnacionales en cuanto a recursos e iniciativas con el fin de lograr un mejor desarrollo (Finot, 2001).

Los gobiernos municipales vinieron a ocupar y fomentar nuevos espacios en diferentes aspectos: participación ciudadana, innovación, provisión de bienes y servicios públicos, así como en el aspecto político y la corresponsabilidad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno para equilibrar las cuentas públicas. Un reforzamiento de las finanzas de las instancias subnacionales era necesario para poder cumplir con sus nuevas atribuciones, que implicaba a su vez una reducción del grado de centralización de recursos de parte del gobierno central.

Sin embargo, a más de cuatro décadas de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y de las reformas al artículo 115 constitucional, la descentralización fiscal en gasto e ingresos ha tenido altibajos y muy pocos avances en el fortalecimiento de los ingresos públicos para la gran mayoría de los municipios. Debido a que, ha prevalecido la dependencia a las transferencias intergubernamentales, y una descentralización de atribuciones que, genera la duda de que las finanzas públicas tengan una sustentabilidad.

Recientemente, con la crisis económica vivida por el efecto del Covid-19, se puso en evidencia la vulnerabilidad de las finanzas, que fue aunado a una reducción de recursos federales. Esto provocó que se acentuara la crisis, y que motivara a que gobernadores de diferentes estados de México pidieran una readecuación de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que consideran que con la forma de distribución actual no es suficiente para realizar programas que puedan incidir en reducir la desigualdad, sino a ampliarla (Madrigal, 2022; Senado de la República, 2019).

Para evaluar cual ha sido el efecto de las reformas constitucionales al artículo 115, y de la creación del SNCF en las finanzas municipales, en este primer capítulo, se desarrolla un diagnóstico de la situación financiera de los municipios, y de manera específica de los del estado de Jalisco. Se describe la medida en que los gobiernos locales pudieron incrementar su autonomía, en un período de 35 años. Es decir, se trata de conocer la importancia de los ingresos federales y estatales en la estructura de los ingresos de las haciendas públicas locales. Así mismo, se realizará una radiografía a nivel municipal, del gasto público, y ver como se generó el

“efecto matamoscas” o “flypaper effect”, es decir como las transferencias estimulan en mayor medida el gasto público.

La organización del capítulo es la siguiente: En la primera sección se realiza un recorrido histórico de las medidas implementadas relativas a la descentralización fiscal por el gobierno federal para concretar la descentralización en el período 1980-2015 en México. En la segunda sección, se realiza un comparativo de la situación de México con países latinoamericanos con respecto al nivel de descentralización; y por último, en la tercera, se analizan las tendencias de las finanzas municipales de 1980 a 2015.

Federalismo fiscal en México

El Federalismo Fiscal viene a ser el campo de las finanzas públicas que analiza la estructura vertical del sector público. Se encarga del estudio de aspectos normativos y positivos de las funciones del gasto e ingreso de los diferentes niveles de gobierno, así como las relaciones fiscales entre ellos. Esto provoca que exista un arreglo de distribución de competencias para imponer tributos, recaudar y administrar recursos fiscales, así como proveer bienes y servicios públicos a la población (Oates W., 1999).

Para el caso de México, el marco institucional que determina las responsabilidades fiscales se encuentra establecido en dos documentos principalmente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, a pesar de que la Constitución de 1917 señala la existencia de un Federalismo, la centralización de recursos y poder ha permanecido presente.

La Ley de Coordinación Fiscal fue creada en 1953, en donde se estableció un convenio entre algunos estados (dieciocho en un inicio) y municipios por medio del cual se obligaban a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación. Ante lo anterior, los municipios y los estados solo tendrían dos principales ingresos (impuesto sobre ventas para los estados y el impuesto predial para los municipios) que, desde entonces, se señalaba que eran insuficientes para sufragar sus gastos.

La repartición de recursos federales de México y asignación de atribuciones a los gobiernos locales, ha sufrido diversas reformas. De acuerdo

a los cambios realizados en el Artículo 115 constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal, se pueden definir cinco períodos de momentos característicos:

- a) 1980-1981: Creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los primeros avances en materia de descentralización de recursos, se dieron en 1980 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)⁴ que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), y que a su vez vino a derogar la Ley de Coordinación Fiscal de 1953. Con este nuevo Sistema se establecieron los lineamientos que regulaban las relaciones fiscales intergubernamentales entre la federación, estados y municipios, con los cuales se aseguraba el fortalecimiento, así como una mayor equidad y simplicidad en las finanzas estatales y municipales.

A partir de entonces se centralizaron los impuestos en la federación, entre ellos el IVA; y los estados renunciaron a potestades tributarias, esto con el fin de evitar la doble o triple tributación que existía, lo cual venía a proteger a los ciudadanos, y reducir los costos de administración fiscal. A cambio de ello, los gobiernos estatales y municipales comenzaron a recibir las participaciones de los impuestos recaudados por la federación a través de lo que se denominó como Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que consistían en transferencias no etiquetadas o participaciones (Soria, 2004; Carrera, 2014; Cabrero, 2010; Garcia, 2003). De esta manera, los estados y municipios estarían sujetos a variaciones de la recaudación federal y las variaciones del precio de petróleo.

- b) 1982-1994: Reforma al artículo 115 constitucional federal de 1983. Ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la política económica en la administración de Miguel de la Madrid

⁴ La nueva Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 25 de diciembre de 1978, pero su validez inicia en enero de 1980. Para un análisis más detallado del SNCF véase: Soria, 2004.

(1982-1988), dio inicio a la promoción de la “descentralización de la vida nacional”. Esta vendría a ser pieza fundamental para la reconversión industrial y la apertura comercial; y además parte del programa diseñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial para reformar las economías latinoamericanas y que sería una condición para poder renegociar la deuda externa (Palacios, 1989b). En 1983 se dio la primera reforma al Artículo 115 Constitucional⁵, columna vertebral de esta descentralización, que buscaba abatir el centralismo y dotar a los municipios de recursos financieros y capacidad de planeación, así como asignarles nuevas responsabilidades en la prestación de servicios públicos.

Los rubros mas importantes de la reforma fueron: a) los municipios se encargarían de administrar sus propias finanzas. b) Los municipios se encargarían de suministrar los servicios públicos de: agua potable y drenaje, alumbrado público, limpieza de calles, mercados y centros de abastos, panteones, rastros, pavimentación y mantenimiento de calles, parques y jardines, seguridad pública y tráfico. c) Se les dio la capacidad de diseñar sus reglamentos y d) Los municipios tendrían la capacidad de planear, regular y coordinar el desarrollo de dos o más centros urbanos.

c) 1995-2000 Creación del ramo 33 de recursos etiquetados (aportaciones). Al llegar Ernesto Zedillo a la presidencia, una de las primeras acciones fue la descentralización de fondos de infraestructura social a estados y municipios. Por lo que se creó el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), correspondiente al ramo 26, que consistía en recursos para el combate a la pobreza y el abastecimiento de servicios públicos básicos. Para que, en 1998, fuera incorporado dentro del ramo presupuestal 33 cambiando de nombre a Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (Díaz-Cayeros y Silva, 2004).

⁵ Decreto promulgado el 7 de diciembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Así, en 1998 durante la administración zedillista, con la nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF)⁶, se dio un mayor impulso a la descentralización de recursos a través de la creación de las aportaciones federales o Ramo Presupuestal 33⁷. Los recursos correspondientes a este ramo son transferidos a entidades federativas y municipios y son considerados como los más importantes para infraestructura social municipal. La distribución de los recursos del FAIS, se trató de realizar lo más transparente posible. Mediante fórmulas basadas en indicadores de pobreza que establecían, a nivel municipal, masas con carencias de servicios públicos básicos, además de una brecha de pobreza medida de manera indirecta por medio del índice Foster-Greer-Thorbecke⁸ (Díaz-Cayeros y Silva, 2004).

⁶ Fue publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ A partir de 1998, los Municipios reciben además de las Participaciones Federales, dos fondos de aportaciones federales destinados a la infraestructura básica municipal y a la seguridad pública municipal: Fondo de Aportaciones Federales de la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento Municipal. El FAISM está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema (Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electricidad rural y colonias pobres, Infraestructura básica de salud, Infraestructura básica educativa, Mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural).

Mientras que para los estados existieron seis fondos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Fondo de aportaciones para los servicios de salud, Fondo de Aportaciones múltiples, Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

⁸ Este Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT), ha tenido una gran aceptación y ha sido empleado en gran cantidad de estudios empíricos. Ello se debe a que goza de buenas propiedades en el sentido de que satisface tres axiomas básicos: a) Monotonicidad (si el ingreso de una persona pobre decrece, el índice de pobreza debe aumentar); b) Transfe-

Casi al finalizar el período de Ernesto Zedillo, en 1999, se llevó a cabo una segunda reforma al Artículo 115 Constitucional⁹, en la que el municipio adquiriría el carácter de gobierno y no sería ya solo administrador. Además, de que podrían coordinarse y asociarse para ofrecer los servicios públicos. Por último, se le asignaron nuevas atribuciones: tratamiento y deposición de aguas residuales, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

- d) 2001-2012 Cambio en la forma de distribución de las participaciones. se dieron modificaciones en cuestiones regulatorias con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en la administración municipal. Así se trató de fortalecer el Federalismo, a través de la Reforma Hacendaria de 2008, en donde tales cambios se enfocaron en la fórmula de distribución de los recursos del Ramo 28 (transferencias no condicionadas) cuyo propósito era motivar una mayor recaudación, así como la legislación de contabilidades. Además, algo relevante en este período fue que, en 2004, se da la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que se encargaría de integrar nuevas formas de medición de la pobreza.

rencia (una transferencia de una persona pobre a otra persona menos pobre debe aumentar el índice de pobreza); c) Sensibilidad a las transferencias (el índice de pobreza debe disminuir más con una transferencia progresiva a una persona más pobre que otra) (John y Bloom, 1997). Además, el FGT tiene la propiedad de poder descomponerse para detectar la afectación que padecen ciertos grupos de población conforme a criterios establecidos. Esta medida permite orientar la definición y curso de estrategias o políticas que conduzcan a reducir o erradicar los niveles de pobreza más afectados. Su expresión formal e interpretación de resultados del índice FGT sugieren resolver: $FGT = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{L - Y_i}{L} \right)$; $0 \leq FGT \leq 1$

Donde n = es el número de individuos o población por entidad; Y_i = es el ingreso per cápita del enésimo grupo de individuos por entidad, L= línea de pobreza por entidad, q= es el número de individuos pobres por entidad, ¹⁹= es el peso asignado a la severidad de la pobreza en el grupo de población por entidad (la distancia a la línea de pobreza).

⁹ Federación. Decreto publicado el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Otro factor que se modificó en este periodo, fue el relacionado con la fiscalización de los recursos, en diciembre de 2008 se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental¹⁰ donde se concedió al Poder Legislativo la facultad de legislar las contabilidades nacionales. Se establecieron los criterios generales para la contabilidad y emisión de información financiera en los tres órdenes de gobierno, donde se puede fiscalizar activos, pasivos, ingresos y gastos para medir eficiencia y eficacia de las finanzas públicas locales.

- e) 2013-2015 Reformas estructurales. En este período, se realizaron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que se incrementaran los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios. Así, desde 2015, se introdujo en la fórmula de distribución de las participaciones dos tipos de variables: la recaudación generada por el cobro del impuesto predial y el fomento a la actividad productiva. Esto con el fin de fortalecer la hacienda pública local.

Así mismo, en 2013, se realizó otra modificación a la LCF, en donde se mejoró la distribución, destino y ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales. Es decir, ahora la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se realizaría con una nueva fórmula, que incluye: componentes de carencias de la población y eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Esto vino a tener nuevos lineamientos de realizar las inversiones, ya que solo se aplicarían en localidades de muy alto o alto rezago social y en zonas de atención prioritaria.

Por último, una de las reformas que vino a ser significativa para los gobiernos locales, fueron las posibilidades de reelegir a las autoridades municipales (presidentes municipales, regidores y síndicos). Esto permite la profesionalización de los legisladores y no la renovación de ellos cada tres años, lo que viene a dar un fortalecimiento de las capacidades financieras, de gestión, y planeación que puedan lograr un crecimiento, y que varían en cada municipio en función de su tamaño,

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

desarrollo y estructura. Permitiría una continuidad de políticas públicas y poder cumplir con los objetivos planteados para el desarrollo.

Descentralización en los gobiernos locales de los países de América Latina

A raíz de la crisis del capitalismo contemporáneo, en varios países de América Latina con sistemas federales y unitarios, se experimentaron reformas que implicaban una transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Dicha descentralización tenía la finalidad de que, al hacer más pequeños los gobiernos, se fuera más eficientes en sus funciones, manejo de sus recursos y provisión de servicios públicos, además con su cercanía a la población podría conocerse más específicamente sus necesidades, así como lograr una mayor legitimidad y motivar una mayor participación.

Los procesos de descentralización dieron inicio en la década de los ochenta y en cada país han sido diferentes, ya que dependieron de su contexto histórico. Mientras que en algunos (Argentina y Brasil) solo consistió en ampliar el ejercicio de competencias de los gobiernos subnacionales, ya que siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados (Finot, 2001), para otros (México) fue una novedad introducida como parte de la modernización del Estado, en donde se asumía competencias que antes no se tenía. Además, en otros países unitarios (Colombia, Bolivia) implicó la creación de gobiernos subnacionales. De esta manera, ya para finales de los noventa, casi todos los países de América Latina habían experimentado alguna forma de descentralización (West, 2011).

Gran cantidad de investigaciones han realizado un análisis de los efectos de la descentralización en diferentes países del mundo. Entre ellos se ha llegado al consenso de que los resultados no son en el corto plazo y además las conclusiones a las que se llega serán diferentes dependiendo de la variable que se considere como medida de descentralización fiscal (Liu, Martínez-Vazquez, y Timofeev, 2013; Boex y Edwards, 2016).

Para poder asumir nuevas responsabilidades, se requirió que los gobernantes fueran electos de manera democrática, por lo que a finales de

los setenta dio inicio este proceso de democratización¹¹, dejando atrás regímenes militar-autoritarios. Algo característico fue que dentro del discurso político se establecían expectativas de los beneficios que traería la descentralización: transparencia gubernamental, eficacia, equidad en la provisión de servicios públicos. Con el fin de tener una coordinación jurídica con esta descentralización, se dieron modificaciones dentro del marco legal a través de decretos presidenciales y nuevos estatutos dentro de la constitución. Estos cambios se promulgaron de 1982 a 1999¹², en donde se reconocía la autonomía municipal y sus atribuciones. No obstante que se establecieron las reformas de manera constitucional, Perú tuvo un freno de la descentralización en la década de los noventa con el argumento de que eran manejadas por la oposición, esto representó un retroceso, pero la tendencia resurgió en el 2000.

La distribución de facultades ha sido vinculada a la historia y sistema de cada gobierno. Algunas de las facultades han correspondido desde tiempos coloniales (mercados o cementerios). Generalmente están a cargo de proporcionar servicios básicos como: basura, alcantarillado, agua, planificación urbana, protección ambiental y seguridad pública. Algunos países como: Brasil, Bolivia, Chile y Colombia, han transferido servicios adicionales como salud, educación y otros programas sociales a las comunidades locales (Rodríguez-Acosta, 2015).

Esta asignación de atribuciones ha sido asimétrica, ya que la devolución de gastos no ha sido igual a la devolución de responsabilidades impositivas. Al analizar la experiencia latinoamericana, en relación con la

¹¹ Los procesos de democratización en América Latina sucedieron de manera cronológica: Ecuador en 1979, Perú en 1980, Honduras en 1981, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, El Salvador, Brasil y Nicaragua en 1984, Guatemala en 1985, Uruguay y Paraguay en 1985 y Chile en 1990 (Mascareño, 2008, pág. 8).

¹² De 1982 a 1999 se promulgaron nuevos códigos: Venezuela lo hizo en 1978, Bolivia en 1985, Colombia en 1986, Paraguay en 1987 y Nicaragua en 1988. Así como nuevas reformas a las constituciones de México en 1983 y Guatemala en 1986 (Carrera H. A., 2013, págs. 118-119).

descentralización del ingreso (Tabla 1.1.), los datos apuntan a una debilidad recaudatoria a nivel local. La recolección de ingresos propios de los gobiernos subnacionales (6.0%) de México ha tenido poco avance desde 1995, y además ha sido menor con respecto a países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24.3%) y países de América Latina como Brasil (32.4%), Colombia (15.6%). Esto muestra que existe una centralización fiscal y hacendaria en cuanto a recaudación de impuestos, y una limitada recaudación de ingresos propios (impuesto predial).

Tabla 1.1
Ingreso público por impuestos de los diferentes
niveles de gobierno en América Latina
(Porcentaje con respecto al ingreso total anual)

País	Nivel central		Nivel estatal o regional		Nivel local		Seguridad Social	
	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020
México	73.9	80.7	2.8	3.9	1.5	1.5	21.8	13.9
Brasil	44.8	42.4	26.5	25.6	3.7	6.1	25.0	26.0
Chile	89.9	84.7			6.5	8.6	3.6	6.7
Colombia	63.2	71.9	5.5	4.8	8.6	13.3	22.7	9.9
Venezuela	94.6	--	--	--	--	--	5.4	--
Argentina	59.0	64.1	17.5	16.8	--	--	23.4	19.2
Bolivia	94.3	65.3	--	--	5.7	4.8	--	29.9
OCDE	52.5	53.4	16.0	16.7	7.7	7.6	23.6	22.2

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, (OECD, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, 2020).

Como se puede observar, los países de mayor autoridad tributaria local son: Chile, Colombia y Brasil, destacando Colombia. De esta manera, Brasil recauda aproximadamente el 31% en los gobiernos subnacionales; ya que, una gran parte del IVA lo recaudan los estados, desde que se estableció dentro de la Constitución de 1988. Lo cual vino a fortalecer la

autoridad tributaria subnacional y a ser el único país de América Latina que tiene un IVA subnacional. Mientras que, con respecto a los países centroamericanos, se tiene que El Salvador fijó impuestos a la nómina a nivel local; en Guatemala se promovieron leyes para modernizar los impuestos municipales y en Nicaragua, se expidió la Ley de Solvencia Municipal en 2003 que autorizó gravar activos fijos y las ventas (Pinilla, Jiménez, y Montero, 2015). Otros impuestos y derechos considerados son los refrendos de vehículos, permisos de conducir, permisos de construcción y regulación de mercados públicos (Rodríguez-Acosta, 2015).

No obstante, la fuente más importante de recursos recaudados por los gobiernos subnacionales viene a ser el impuesto predial. En México, la recaudación del impuesto predial en 2014 como porcentaje del PIB representaba tan solo el 0.2%; que, comparado con otros países de América Latina viene a ser el país con menor recaudación de este impuesto (Colombia 2.1%, Brasil 1.9%, Chile 0.9%) (OCDE, 2017), lo cual muestra la pobre y desventaja en la recaudación que existe en los municipios de México. Esto ha provocado una dependencia a las transferencias, debido principalmente al diseño en la forma de distribución de las mismas y a los acuerdos a que se llegó en un inicio para su captación.

La baja recaudación y cobranza del impuesto predial en gran parte de los países de América Latina se ve afectada por la subvaluación de las propiedades, ya que existe una falta de actualización sistemática de los valores catastrales. Esto se debe a que, en varios países, para modificar los valores catastrales de los predios y el valor fiscal es necesaria la autorización legal de los congresos estatales, que no ven incentivos para aumentar el impuesto, ya que se considera como una medida impopular. Además, existe una elevada morosidad, debido a la insuficiente información y difusión para efectuar el pago, así como facilidades para realizarlo y un bajo riesgo para aquellos que no cumplen con sus obligaciones, también a la escasa información y transparencia en el uso de los recursos (Gomez y Morán, 2016).

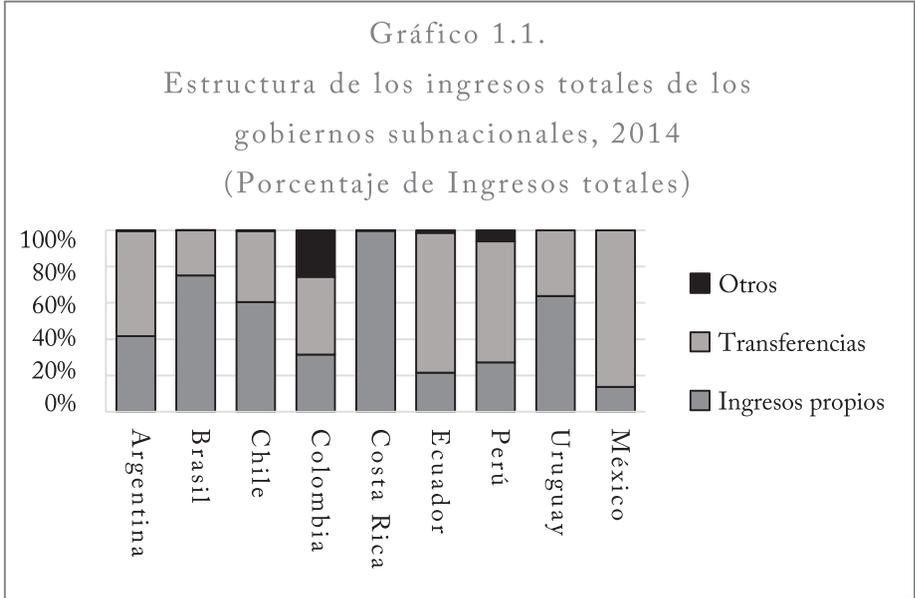
Tabla 1.2.
Gasto público por nivel de gobierno
(Porcentaje con respecto al gasto total anual)

País	Nivel central		Nivel estatal o regional		Nivel local	
	2003	2017	2003	2017	2003	2017
México	65.2	38.6	29.4	35.0	5.4	8.3
Brasil		61.3		21.1		17.6
Chile	87.3	85.6	0.0	0.0	12.7	14.4
Colombia	75.3	63.2	8.7	10.4	16.0	26.3
OCDE		40.9		23.7		15.4

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, (OECD, Government at a glance: Latin America and the Caribbean, 2017; 2014). (OECD, Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, 2020).

Por otro lado, al examinar la descentralización del gasto (Tabla 1.2), se puede observar que existe una centralización del mismo en el gobierno central, y que además es mucho menor, en México, con respecto al promedio de los países de la OCDE a nivel local. El avance que se ha tenido en México es insuficiente comparado con los otros países y la OCDE. Esto hace que, comparado con los ingresos, vengan a ser éstos últimos insuficientes para atender las responsabilidades que se les ha asignado, lo que significa que las transferencias intergubernamentales son necesarias para todos los países de América Latina, y que además la descentralización se ha dado mediante el gasto.

De esta manera, como se puede apreciar, se han dado pocos avances en la descentralización del ingreso para la mayoría de los países de América Latina, y además una dependencia a las transferencias intergubernamentales, para cubrir los gastos de las tareas asignadas (Gráfico 1.1). Las características económicas, sociales y políticas han sido clave para el federalismo fiscal en los países de América Latina. A continuación, se analiza las medidas de política que se instrumentaron para concretar la descentralización fiscal, de los sucesivos gobiernos federales de México en el período 1980-2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (OECD, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2015, 2017).

La elección de este período obedeció a que el inicio de la descentralización fiscal fue en 1980, con la distribución de los recursos no condicionados (participaciones), cuando se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal y que es un período que no se ha considerado en casi ninguna investigación. A diferencia de otros estudios (Aghón, 2001; Barcelata, 2015) que consideran un período de estudio más corto y la unidad de análisis es estatal o nacional (García, 2015; Cabrero, 2006; Cabrero y Orihuela, 2002).

Tendencias de las Finanzas Municipales en el Estado de Jalisco
Jalisco, se encuentra en la parte occidental del país y cuenta con una superficie de 80,836 kilómetros cuadrados, que equivale al 4% del territorio nacional. En 2020, tenía una población de 7'844,830, donde el 78% de la población vivía en localidades urbanas y el 22% en rurales. Esta entidad genera el 6.5%

del PIB nacional, y ocupa el cuarto lugar estatal en la producción a nivel nacional y además el PIB per cápita equivale a 8,631 dólares. Jalisco es uno de los estados más importantes del país, no solo por su producto interno bruto, sino por su actividad industrial tradicional (agroindustria, calzado, textil, minería, metalmecánica, autopartes) y de tecnología de punta, que hace que se le conozca como el Silicon Valley mexicano, debido a la presencia de importantes compañías de la industria electrónica y además de la industria automotriz. Esto hace que la zona metropolitana de Guadalajara constituya un importante nodo regional y de integración internacional de México.

El estado de Jalisco está conformado por 125 municipios¹³, los cuales muestran una heterogeneidad en sus características, semejante a la prevaliente a nivel nacional. La selección del estado de Jalisco como caso de estudio obedece a que además de ser considerado como una de las entidades federativas con mayor capacidad productiva, ya que es la cuarta después de la Ciudad de México y los estados de México y Nuevo León, ha venido a ser juzgado como un estado con tradición federalista.

Al darse en 1995 la alternancia política en el estado de Jalisco y convertirse en el cuarto estado gobernado por la oposición, el PAN asumió la gubernatura después de que el PRI fuera el partido oficial desde 1920. Este hecho vino a conformar el inicio de una transición a la democracia mexicana que surgía desde el ámbito local para posteriormente darse en el ámbito nacional en el 2000. Esto suponía que el autoritarismo y centralismo de poder y recursos terminaría, y que por lo tanto la relación centro-periferia se transformaría ante el debilitamiento del presidencialismo mexicano.

Este cambio político que se dio en Jalisco sucedió a nivel municipal principalmente en aquellas jurisdicciones con mayor población (Guadalajara, Zapopan). Aunque la alternancia no significa del todo un cambio democrático, no ocurrió en todos los estados de la república, lo que hace más significativo el estudio de este estado. Cabe señalar que este proceso de transición demo-

¹³ Para el presente estudio no se consideró el municipio de San Ignacio Cerro Gordo que vino a conformar el municipio 125 del Estado de Jalisco y que se independizó del municipio de Arandas en diciembre de 2005.

crático aunado a las nuevas políticas de descentralización que se anunciaron desde 1983 y se reforzaron en 1997, otorgaban una mayor autonomía a los gobiernos locales, haciendo de facto el federalismo. Es por ello la importancia de estudiar al estado de Jalisco como caso de estudio.

Tabla 1.3.
Características de urbanización y marginación
Estado de Jalisco, 2015

Urbanización ¹⁴	%		Marginación	%
Rurales	70.16		Muy alta	1.60
Rur-urbanos	20.96		Alta	4.00
Metropolitanos	8.87		Media	14.40
			Baja	53.60
			Muy baja	26.40

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, 2015, Índices de marginación de Conapo, 2015.

La heterogeneidad del estado de Jalisco se refleja en el grado de urbanización del mismo, ya que a pesar de que la mayor parte de los municipios son rurales (70.16%) y rur-urbanos (20.96%); el 85% de la población se encuentra concentrada en el 30% de ellos que son municipios urbanos y

¹⁴ Los municipios se clasificaron en cuatro tipos de acuerdo a su urbanización considerando la tipología que realiza Sobrino (2019) según el tamaño de su principal localidad en 2015: a) municipios rurales (aquellos que no cuentan con una localidad de al menos 15,000 en el 2015 y más del 90% labora dentro del municipio); b) municipios rururbanos (aquellos que no tienen una localidad de al menos 15,000 habitantes, pero que 10% o más de su PEA labora en un municipio urbano o metropolitano contiguo); c) municipio urbano (con una localidad mayor a 15,000 habitantes en 2015 y cuya expansión no ha rebasado los límites político administrativos del municipio y que puede tener municipios urbanos contiguos pero no tienen la interrelación como en las zonas metropolitanas); y d) Municipios metropolitanos: aquellos que forman parte de una zona metropolitana.

metropolitanos. Así también el grado de marginación muestra diferencias entre ellos, ya que la mayor parte de los municipios tienen una marginación baja o muy baja (80%), mientras que tan solo el 5.60% presentan un alto y muy alto grado de marginación.

Ingresos Municipales

La descentralización tenía como objetivo lograr una autonomía de los gobiernos locales en cuanto a funciones y recursos, con el fin de que las jurisdicciones fueran más eficientes en sus funciones y por consiguiente en la satisfacción de las necesidades de la población.

Los municipios tienen un papel protagónico en el desarrollo, ya que son el gobierno más cercano a la población y pueden tener la posibilidad de cumplir metas globales. Sin embargo, como se observó en la sección anterior, los ingresos tributarios han permanecido con un gran centralismo en el gobierno federal, lo que contribuye que gran parte de su financiamiento sea a partir de transferencias intergubernamentales. Con el surgimiento de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, los municipios renunciaron a la recaudación de gran parte de sus potestades y a cambio de ello reciben las transferencias no condicionadas del gobierno federal y estatal.

La limitada asignación de potestades tributarias de los gobiernos subnacionales y el rechazo a actualizar el sistema catastral, para obtener mayores ingresos, debido a que representa ser un costo político, como lo establece la Teoría Fiscal de la Segunda Generación (SGFF), propicia en mayor medida la dependencia fiscal a las transferencias.

Para poder comprender la manera en que se gestiona el cumplimiento de sus atribuciones y las políticas planteadas dentro de sus planes de desarrollo municipal, es necesario realizar un diagnóstico del fortalecimiento de las finanzas de los ayuntamientos.

Como se puede observar, en el Gráfico 1.2., los gobiernos municipales de Jalisco fueron beneficiados con el proceso de descentralización fiscal. Se puede observar que los aumentos más significativos de recursos, fueron en aquellos momentos cuando existieron cambios constitucionales y políticos: con la reforma al artículo 115 constitucional (1983), cuando se

introdujeron las aportaciones y se dio la alternancia en el Estado de Jalisco (1998) y cambió la forma de distribución de las transferencias (2008). Por otro lado, las reducciones registradas más relevantes fueron producto de crisis económicas (1995 y 2009) y caídas en el precio del petróleo (1987) que vinieron a dar una contracción del gasto público.

A pesar de este incremento en los ingresos municipales no se puede decir que los municipios tengan una autonomía financiera, ya que existe una dependencia hacia las transferencias para poder financiar sus necesidades básicas de operación. La poca autonomía que tienen los municipios en sus ingresos, se puede observar más adelante, al ver de manera desagregada estos ingresos municipales.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, (Finanzas Públicas municipales, 1989-2015), (Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987), Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

Lo ideal sería que se diera mayor capacidad financiera, para fortalecer a los ayuntamientos y tener un mejor desempeño y cubrir sus responsabilidades, así como brindar servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad, entre otros) a la población. Pero de acuerdo con las potestades que son posible de recaudar su monto

depende del grado de desarrollo económico y social de cada uno de los municipios, así como de las iniciativas implementadas en las políticas públicas para fomentar un desarrollo local.

Un análisis más detallado de la composición de sus ingresos, permite conocer que tanta autonomía se ha dado durante el período de análisis. Para ello debe de hacerse una diferenciación en el origen de los ingresos, que se pueden clasificar como: ordinarios y extraordinarios. Los primeros consideran el ingreso público directo (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos), el ingreso público indirecto (participaciones y aportaciones) y otros ingresos. Mientras que los ingresos extraordinarios serán: subsidios, contribuciones ciudadanas y deuda (Cabrero, 1996).

Durante el período de estudio los ingresos ordinarios fueron los que aportaron en mayor medida al ingreso municipal. Hasta 1996, los ingresos directos o propios (impuesto predial, derechos, productos y aprovechamientos) constituyeron la mayor parte de estos ingresos ordinarios (47.34% en promedio).

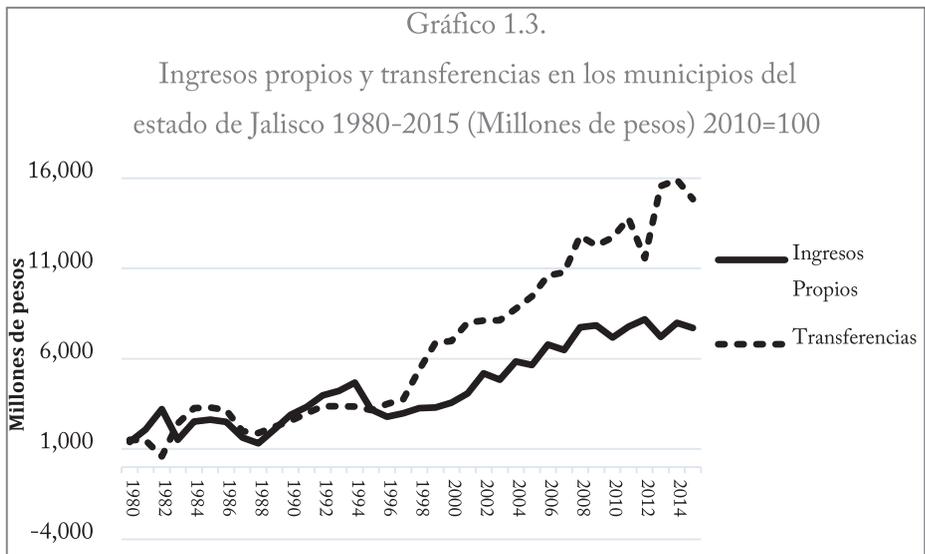
Después de este año, las transferencias (aportaciones y participaciones) vinieron a tener un mayor peso en el presupuesto de los ayuntamientos como se muestra en el Gráfico 1.3, y a conformar más de la mitad del presupuesto en promedio. Las participaciones (recursos no etiquetados), constituyeron las de mayor proporción. El crecimiento de los ingresos propios fue de 457.68% de 1980 a 2015, mientras que las transferencias en un 883.13%. Lo que demuestra que el fortalecimiento financiero municipal proviene de las transferencias y no de la recaudación de tributos patrimoniales. Debido a que genera costos su recaudación (políticos y técnicos) y no existe voluntad de una actualización catastral.

De acuerdo a la Teoría del Federalismo Fiscal, esta estructura de los ingresos, produce una “ilusión fiscal”, que de acuerdo a Sour y Girón (2009) provoca que, los ciudadanos, no conozcan de manera transparente de donde proviene el financiamiento de la prestación de bienes públicos. A esto, implica que la población subestime el costo de los mismos, al no tener una información perfecta de su costo.

a) Ingresos Ordinarios

Ingresos Directos o Propios

La forma más sana de financiamiento de los municipios, es a través de los ingresos propios. En primer lugar, por medio de los ingresos considerados como tributarios (impuestos, derechos); y en segundo lugar, por aquellos no tributarios (productos y aprovechamientos). Estos ingresos propios serán los que permitan conocer el grado de autonomía financiera y las diferencias entre los municipios. Representan en cierta forma el comportamiento de los ingresos de la comunidad, en el sentido de que al provenir de los contribuyentes que viven en la jurisdicción, reflejan cuando los ingresos sufren un shock negativo por alguna crisis económica (Sour & Girón, 2009).



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, (Finanzas Públicas municipales, 1989-2015), (Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987), Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

Al ser menores los incrementos anuales en los ingresos propios con respecto al de las transferencias (Gráfico 1.4.) implica que existe aún un centralismo en el origen de sus recursos y poder de recaudación y además

una tendencia a la pereza fiscal, ya que el crecimiento de los ingresos ha tendido a reducirse. Es por ello la necesidad de analizar más de cerca el comportamiento de estos ingresos directos.

Los impuestos¹⁵ recaudados por los municipios constituían aproximadamente el 4.26% de los ingresos propios hasta 1983. Se puede considerar, que como efecto de la reforma al Artículo 115 de 1983, la recaudación incrementa de manera significativa. Así, a partir de 1984, el impuesto a la propiedad viene a ser el que tenía mayor peso y representaba en promedio el 36% de los ingresos propios y el 70% de los ingresos vía impuestos. Lo que implicaba, un papel fundamental para el financiamiento de la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esto cambió con el inicio de la distribución de las participaciones en 1997.

Estos recursos patrimoniales, pueden tener una copiosa recaudación si se realiza una actualización en el gravamen a la propiedad; empero, no todos los municipios tienen la capacidad para la actualización del catastro; y, además, la decisión se encuentra en manos del Congreso del Estado. El costo político que genera un incremento en los impuestos, provoca un temor de perder el apoyo de la población, por lo tanto, esto motiva a que prevalezca el compadrazgo y las posturas populistas.

Además, esto es aunado a la resistencia de parte de los contribuyentes al pago de obligaciones municipales, principalmente al no observar una correspondencia con la prestación de servicios públicos. También, otro factor adicional es, la exención al pago que tienen los organismos descentralizados que se encuentra estipulado en la fracción IV del artículo 115 constitucional (Chapoy, 2001; Vargas, 2016). Adicionalmente, existen exenciones a escuelas, hospitales, aeropuertos, iglesias y en ocasiones se otorga incentivos a empresas privadas o desarrollos industriales con la finalidad de generar empleo en

¹⁵ Los impuestos son contribuciones obligatorias fijadas por el gobierno a quienes caben en la situación señalada en la ley como generadora del crédito fiscal. Son considerados como impuestos dentro de la Ley de Ingresos: el Impuesto predial, sobre espectáculos, transmisiones patrimoniales, negocios jurídicos, recargos y multas de impuestos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

la región, incluyendo las facilidades de costos ambientales. Es por ello por lo que las asociaciones de municipios como la FENAMM, la ANAC y la AALMAC, han solicitado cambiar la disposición 115 constitucional (Vargas, 2016) en donde se establece la exención del pago al impuesto predial.

Durante el período de estudio (1980-2015), la recaudación de impuestos registró un incremento del 3,734.65%, teniendo su mayor aumento después de la reforma de 1983. En el gráfico 1.3 se puede observar una reducción acelerada de la recaudación de impuestos, llegando al mínimo en 1997, lo cual explica la dependencia a las transferencias federales que se dieron con la descentralización de recursos a partir de 1998, causada por la distribución de recursos correspondientes del Ramo 33. También se puede ver el efecto de las crisis económicas (1982 y 1995), al reducirse la recaudación del impuesto predial.

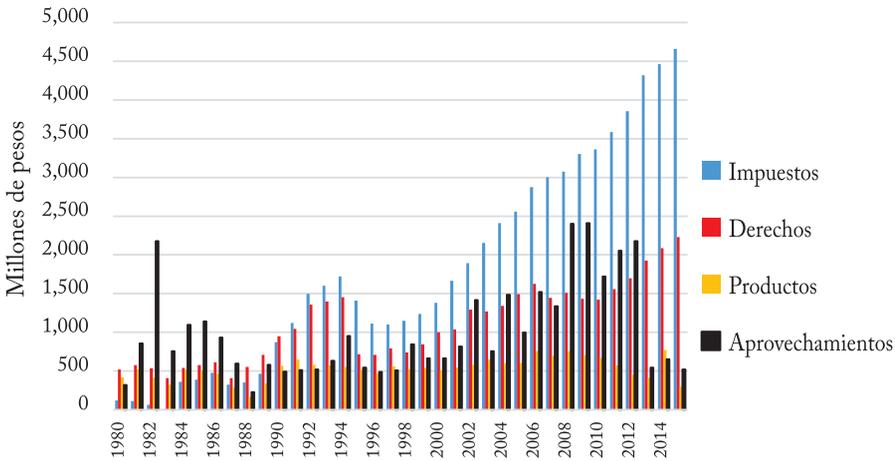
El rubro de derechos¹⁶ (precios y tarifas de servicios municipales) mantiene el mismo comportamiento que la recaudación de impuestos, lo que explica los incrementos de los ingresos propios municipales. Estos ingresos, constituyen aproximadamente el 26% de los ingresos propios, en donde los derechos de agua y drenaje son los que vienen a ser el mayor peso de los mismos (60% aproximadamente). El crecimiento de los derechos durante este período fue del 325%. Los mayores incrementos pueden explicarse por el esfuerzo de algunos municipios en modernizar los sistemas de gestión de los servicios públicos, así como actualización de precios y tarifas de los mismos (Cabrero, 1996).

¹⁶ Los derechos son contribuciones derivadas del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o prestación de servicios. Algunos derechos que se consideran son: licencia para giros de bebidas alcohólicas, licencia de anuncios, licencia de construcción, servicios de sanidad, aseo público contratado, rastro, registro civil, certificaciones, servicios de catastro, de la concesión de los mercados, centrales de abastos y demás inmuebles propiedad municipal, panteones, del uso del piso, estacionamientos, así como recargos y multas de derechos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

Otro modo de financiamiento son los ingresos no tributarios: los aprovechamientos y los productos¹⁷. Donde los primeros, tuvieron un incremento del 62.43% durante el período, teniendo su mayor incremento en el período en que los gobernadores eran panistas. Mientras que los productos se redujeron en un 28.5% a precios constantes.

Gráfico 1.4.

Ingresos Directos en los municipios del estado de Jalisco
1980-2015 (Millones de pesos) 2010=100



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, (Finanzas Públicas municipales, 1989-2015), (Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987), Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

¹⁷ Los aprovechamientos derivan de las funciones de derecho público de los gobiernos locales, así como uso aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público como son: recargos, multas, intereses, donativos, herencias y legados del municipio, bienes vacantes o mostrencos, reintegros o devoluciones, indemnizaciones a favor del municipio, subsidios provenientes del Gobierno Federal y Estatal, empréstitos y financiamientos otorgados al municipio, depósitos, gastos de ejecución.

Los productos son recursos derivados de acciones gubernamentales que corresponden a la enajenación, arrendamiento y uso de bienes patrimoniales muebles e inmuebles, rendimientos de valores, intereses y dividendos (Chapoy, 2001) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

Ingresos Indirectos (Participaciones y Aportaciones)

De acuerdo a la Teoría del Federalismo Fiscal, para lograr una eficiencia social, es necesario determinar las funciones que debe de realizar cada nivel de gobierno y como debe de financiarse tales actividades. Específicamente, se plantea en el teorema de la descentralización fiscal que sostiene que los bienes públicos locales deben ser provistos por los gobiernos subnacionales (Musgrave & Musgrave, 1992; Stigler, 1957), siempre y cuando sea más eficientes que el gobierno central tanto en el gasto como en el financiamiento (Oates W., 1977). Así mismo señala que el financiamiento debe recaer en los contribuyentes a través de impuestos locales, ya que esto contribuye a que se proporcione una rendición de cuentas a los ciudadanos y se considere las preferencias respecto al bien o servicio público.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, (Finanzas Públicas municipales, 1989-2015), (Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987), Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

A pesar de lo anteriormente expuesto, se señala dentro de la academia, que no existe una óptima descentralización fiscal y que por lo general se presentan dos problemas: la recaudación realizada por los gobiernos subnacionales no es suficiente para cubrir sus necesidades de gasto, creando un desequilibrio vertical; y la existencia de desigualdades regionales produce una disparidad en la recaudación fiscal así como en la calidad de servicios entre los diferentes gobiernos locales, generando con ello un desequilibrio horizontal. Por lo tanto, ello requerirá que se realicen transferencias de recursos intergubernamentales que pueden distribuirse con criterios resarcitorios (participaciones) y compensatorios (aportaciones).

Como se aprecia en el Gráfico 1.3 y 1.5, las transferencias desplazaron a los ingresos propios a partir del año de 1996. Aunque existía un comportamiento paralelo, el punto de inflexión fue en 1998, año en que se dio inicio la distribución de recursos correspondiente al Ramo 33, y ocurrió la alternancia política en el estado de Jalisco, generando una dependencia a las mismas y desincentivando la recaudación (Díaz-Cayeros, 2003; Cabrero, 2004; Peña & Wence, 2011).

Durante el período de análisis, las transferencias se incrementaron en un 883.13%, donde las aportaciones fueron las que sufrieron un mayor incremento en los últimos años. Así las participaciones o transferencias no condicionadas son las que han tenido un mayor apoyo en las finanzas de los municipios, su tendencia ha sido positiva en cuanto a su importancia dentro del presupuesto total frente a las aportaciones (recursos condicionados), como se muestra en el Tabla 1.2. La dependencia hacia los recursos de la federación es notoria a raíz de la crisis de 1995 y del inicio de distribución de los recursos del ramo 33, en donde los ingresos propios comienzan a reducirse y las transferencias a incrementarse. Así las transferencias vinieron a tener un gran peso en el presupuesto de los municipios, dando incentivos a incrementar su monto debido a que no tienen obligación de rendir cuentas de las participaciones.

b) Ingresos Extraordinarios

Ante la existencia de un desfase en la relación ingreso-egreso después de obtener sus recursos ordinarios, se puede, en primer lugar, buscar el apoyo de instituciones para obtener alguna fuente de financiamiento con la finalidad de cubrir sus desequilibrios. Estos financiamientos vienen a ser créditos, proporcionados por la banca de fomento y desarrollo cuyos intereses son menos agresivos. Empero, en dado caso de que no se tenga acceso a estos fondos, se puede recurrir a instituciones bancarias comerciales, que vienen a ser instituciones y empresas privadas en donde la tasa del crédito es más elevada. Aunque también se puede recurrir a un financiamiento mediante la emisión de bonos y obligaciones de deuda pública municipal (CPEUM, 2015, Art 117).

Tabla 1.4
Ingresos municipales con respecto al total Jalisco
1980-2015 (Porcentajes)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Ingresos Propios	41	75	43	43	40	48	52	53	43	36	33	34	39	34	34	32	35	30	32
Aportaciones	-	-	-	-	-	1	1	1	3	15	23	20	19	16	17	20	17	24	24
Participaciones	45	14	55	54	58	42	44	36	50	44	42	34	38	35	35	35	34	36	39
Deuda Pública	1	7	1	2	-	9	3	10	3	1	1	10	4	15	12	13	5	4	2
Otros Ingresos	12	4	1	0	2	-	-	-	1	4	1	2	-	-	1	-	9	6	3

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y Cuentas Públicas Municipales.

El marco institucional¹⁸ que regula las reglas relativas a la deuda municipal, se encuentra regido dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Así también, dentro del estado de Jalisco, se encuentra legislado dentro de la Constitu-

¹⁸ Para una información más detallada véase (Ruiz-Porras & García-Vazquez, 2013a; Chapoy, 2001).

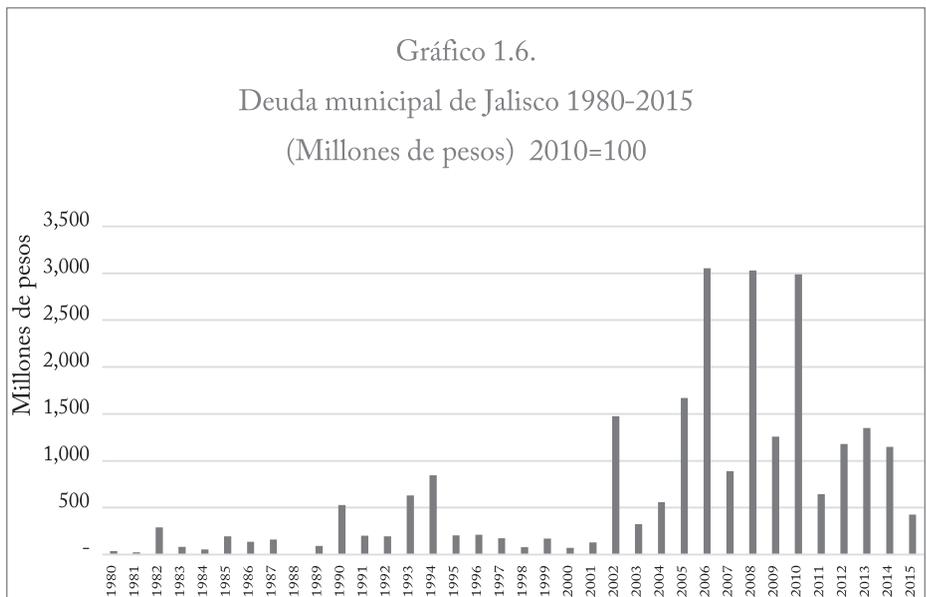
ción Política del Estado de Jalisco y la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (LDPEJM), las leyes de ingresos, las leyes de hacienda, las leyes orgánicas municipales, los códigos fiscales, leyes de presupuesto, leyes de egresos, entre otras (Chapoy, 2001; Ruiz -Porras y García-Vazquez, 2013). Sin embargo, ante el fuerte endeudamiento que se ha generado de parte de los ayuntamientos, parecería que no obedecen al marco institucional los lineamientos de empréstitos y que además se han aplicado los recursos a gasto corriente, lo que no genera una mayor infraestructura en el municipio.

Los empréstitos se pueden contraer siempre y cuando sean para inversiones de obras públicas productivas, así como para el mejoramiento de los servicios públicos¹⁹, principalmente aquellos que mejoren la salud de la población, activen la economía al agilizar el desarrollo regional y faciliten el crecimiento de las localidades (Chapoy, 2001). La prioridad será para aquellas inversiones en donde se pueda recuperar lo invertido, así como los intereses correspondientes del crédito con la finalidad de no generar problemas a generaciones futuras. Sin embargo, su uso excesivo y mala planeación puede traer problemas financieros a estos gobiernos locales.

Se puede observar, de acuerdo con el Gráfico 1.6, que existe un aumento creciente en recurrir al endeudamiento a partir de 2006, ya que los ingresos por financiamiento sufrieron un incremento de 3,044% durante el mismo. Destaca el aumento en momentos de crisis financieras y particularmente en los últimos años del período de estudio. Esto se debe, especialmente, a que no existen medidas estrictas en el control, monitoreo y supervisión del endeudamiento y que en algunas ocasiones las

¹⁹ La pavimentación, así como las instalaciones de alcantarillado, de bombeo de agua potable y potabilización de aguas residuales, la construcción de mercados, parques y rastos, el alumbrado público mejora la calidad de vida de la población. Las obras de reservas territoriales, así como desarrollos urbanos integrales facilitan un crecimiento ordenado de las localidades mediante la construcción de caminos acerca centros de producción con los de consumo. Estas acciones elevan el bienestar social, promueven el desarrollo y producen ingresos para las haciendas públicas. (Chapoy, 2001).

instituciones bancarias han inducido incentivos en el manejo de las deudas municipales, conllevando a que no exista garantía de por medio de que los municipios puedan administrar eficientemente sus deudas (Ruiz - Porras & García-Vazquez, 2013). Esto viene a reafirmar lo que sostienen Rodden (2003) y Tanzi (1995), respecto a que una problemática de la descentralización es el abuso del endeudamiento y de los rescates fiscales, así como a la dependencia a las transferencias, como claramente se puede observar en esta información para los municipios de Jalisco.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Finanzas Públicas municipales, 1989-2015, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a septiembre de 2016 el 14% de la deuda municipal del país correspondía al Estado de Jalisco. El 61% había sido pactada con la Banca Comercial y el resto con la Banca de Desarrollo. Cabe señalar que la mayor parte de los municipios se endeuda principalmente con la banca de

desarrollo, sin embargo, aquellos municipios de muy alto desarrollo tienden a endeudarse a través de la banca comercial que cobra una tasa de interés más alta. Esta deuda equivalente a 1,106 pesos de deuda por habitante, según estadísticas del Instituto Mexicano para la Competitividad (2012).

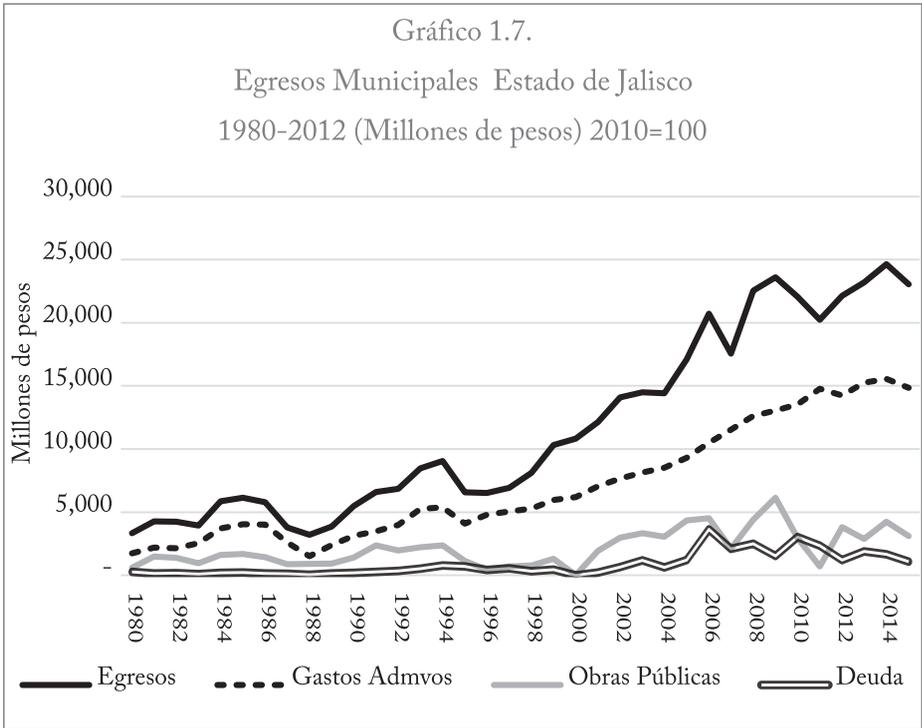
En 2016, Guadalajara era el municipio más endeudado del país con 35.42 millones de pesos, siguiendo dentro del estado de Jalisco: Zapopan (\$17.09 millones de pesos), Tlaquepaque (\$10.21 millones de pesos) y Tlajomulco de Zúñiga (\$3.09 millones de pesos) según información de la SHCP (2016). El problema es que, a pesar de las condiciones establecidas en los últimos períodos, sigue existiendo una falta de información de las condiciones de los créditos y el mal uso de los recursos obtenidos a través de la deuda pública. De acuerdo con IMCO, existe información de que su uso es para financiar gasto corriente y además para cubrir costos políticos (Díaz D., 2016).

Egresos Municipales en Jalisco

Aun cuando existe una tendencia en aumentar el gasto al mismo ritmo que los ingresos, no necesariamente el incremento favorece a la inversión en obra pública municipal, sino ha tendido a un aumento del gasto corriente (sueldos y salarios, recursos materiales, servicios y gastos de administración), a pesar de que se dio un fortalecimiento del ingreso a partir de 1998 con la creación del Ramo 33.

A lo largo del período de estudio (1980-2015), los egresos municipales se incrementaron en 591% en términos reales. En donde, el principal destino de los recursos recibidos fue para cubrir el gasto corriente, ya que constituyó en promedio el 60% del gasto total. En contraste, la inversión pública sufrió un aumento menor a la totalidad de egresos (413%) y constituyó en promedio el 20% de los gastos erogados.

Los mayores incrementos del gasto corriente, correspondieron en dos períodos principalmente: a partir de 1984 (46%) cuando se asumió la responsabilidad de la captación del impuesto predial de parte de los municipios y posteriormente en 1997 cuando se inició la distribución de las aportaciones o recursos condicionados y la alternancia dio lugar con la llegada del PAN a la gubernatura de Jalisco.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, (Finanzas Públicas municipales, 1989-2015), (Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987), Cuentas Públicas de los Municipios de Jalisco 1988.

En suma, se pudo observar que, aunque los ingresos municipales del Estado de Jalisco se han incrementado, esto no ha sido reflejo de una autonomía financiera, sino de una mayor dependencia hacia las transferencias intergubernamentales, ya que su incremento ha sido mayor (883.13%) que el correspondiente a de los ingresos propios (457.68%). Las variaciones de los ingresos propios se han visto reflejados principalmente en los impuestos, que han sufrido reducciones importantes en tiempos de crisis y aumentos cuando se dio la alternancia política en el Estado de Jalisco, así como cuando han existido modificaciones en la

fórmula de asignación de las transferencias como en la asignación del impuesto predial a municipios.

Por consiguiente, los gobiernos municipales no han reaccionado en el cambio de su gasto ante un incremento de las transferencias intergubernamentales, sino que sigue manteniéndose un comportamiento irresponsable de contener la inversión sin variación. Esto hace suponer que los ayuntamientos se encuentran en una zona de confort recibiendo recursos provenientes del gobierno federal sin asumir los costos de la recaudación. Por último, esto hace ver que las finanzas municipales han caído en un efecto flypaper, provocando una ilusión fiscal en la prestación de servicios.

Capítulo 2.

El Enfoque Teórico del Federalismo Fiscal y el Bienestar Social

Ante la heterogeneidad social y económica que existe y que ha permanecido por varios años en países capitalistas y sobre todo en economías en desarrollo como México, ha motivado que dentro de la academia se hayan emprendido una serie de estudios orientados a documentar la forma y la medida en que se ha presentado esta desigualdad. Es por ello que vincular las políticas de descentralización fiscal y los efectos que se han reflejado en el bienestar social no deja de ser un motivo para estudiar las desigualdades que se han generado durante este proceso.

La diversidad de los municipios de Jalisco en cuanto a sus características sociales, políticas y económicas viene a ser un reflejo de lo que se representa a nivel nacional en México. En ese sentido, los alcances de la descentralización fiscal en cada uno de los gobiernos locales han sido distintos debido a las diferentes capacidades de captación de recursos, así como la posibilidad de poder cumplir sus atribuciones, lo que ha venido a repercutir en el bienestar de la población.

En ese contexto, dentro de este segundo capítulo, se expondrán los elementos centrales teóricos en los que se sustenta este trabajo, a los que se hará referencia dentro de este libro y, que permitirán comprender la relación económica y social que se establece dentro del proyecto. De esta manera, a continuación, se definen las teorías y conceptos que permitirán explicar la manera en que se realizará la medición del efecto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población.

La concepción de descentralización fiscal, así como las aportaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal y las diferentes perspectivas que se han realizado en cuanto a bienestar, constituirán las bases teóricas para posteriormente ser caracterizadas en las prácticas de los gobiernos locales de Jalisco.

El capítulo consta de tres apartados. En el primero de ellos, comprende el marco teórico y conceptual de la Teoría del Federalismo Fiscal, donde se expone y se revisan las diferentes concepciones que se desprenden del término de descentralización y la problemática de su medición. Después, en el siguiente apartado, se desarrollan los elementos centrales de la Teoría del Federalismo Fiscal, que comprende dos grandes áreas y hace referencia a las ventajas que traería una descentralización. Para terminar con algunos trabajos empíricos que se han realizado y que hacen relación con lograr un incremento en el bienestar de la población. Un último apartado, hace referencia al bienestar social, en ella se desarrollan diferentes definiciones de bienestar, así como la discusión y crítica a indicadores que se han realizado a nivel internacional y nacional.

La Descentralización en la Teoría del Federalismo Fiscal

En los últimos años, dentro de la academia, ha existido un gran interés en estudiar la descentralización fiscal. Muchos países desarrollados y en desarrollo han considerado e implementado varias formas de descentralización fiscal con la finalidad de resolver problemas tales como la presencia de gobiernos ineficientes, así como pretender que con ello se logrará una estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico. Sin embargo, los efectos en cada país han sido diferentes, pues depende de su propia historia, tradiciones, instituciones, política y contexto económico (Bird & Vaillancourt, 1998).

Dentro de la literatura (Tiebout, 1956; Oates W., 1972; Brennan & Buchanan, 1980; Bird R., 1993; Tanzi, 1995), se argumenta que la descentralización fiscal puede producir ciertos beneficios, principalmente lograr una mayor eficiencia en la asignación de los bienes públicos por parte de los gobiernos locales. Esto es, al darse una delegación y devolución de

recursos y atribuciones, motiva a que se realicen sus gastos conforme a las preferencias específicas de la población, que permite reducir las pérdidas de bienestar.

Además, se crea una competencia entre los gobiernos subnacionales en la prestación de servicios públicos y políticas públicas, que puede favorecer a la innovación en sus decisiones y elegir aquellas alternativas con mejores resultados (Sovilla, Saragos, & Morales, 2022; Martínez-Vazquez & Ming-Hung, 2009). Asimismo, bajo el supuesto de una libre movilidad de la población, se tendrá la posibilidad de trasladarse a aquella jurisdicción que provea mejores servicios públicos equivalentes a los impuestos pagados (Tiebout, 1956). Lo que podría fomentar una mayor participación ciudadana, rendición y transparencia de cuentas y por lo tanto reducción en la corrupción (Azfar, et al., 1999; Weingast, 2007). Sin embargo, otros autores, consideran que, uno de los inconvenientes para lograr lo anteriormente expuesto es que, cada jurisdicción debe contar con las capacidades administrativa, jurídica, así como financieras localmente, ya que de lo contrario pueden darse desequilibrios fiscales (Bahl & Linn, 1992; Weingast, 2007).

Es por ello, que se puede decir que no existen reglas universales para que una misma forma de descentralización tenga los mismos efectos en diferentes países, ni al interior de los mismos, ya que se adquirirá de manera particular en cada una de las jurisdicciones, debido a que depende de las características del territorio y del diseño y cumplimiento de un marco institucional nacional y local. Por lo tanto, es necesario en un primer momento, definir qué se entiende por descentralización, y en específico descentralización fiscal, para realizar un contexto de lo que se refiere en este trabajo.

Definición de Descentralización

El concepto de descentralización es considerado como multidimensional (Schneider, 2003) ya que puede darse en diferentes espacios y responsabilidades. Sin embargo, de manera general podría decirse que consiste en una transferencia de responsabilidades de funciones públicas del go-

bierno central hacia los niveles subnacionales o instituciones autónomas (Rondinelli, et al., 1983).

Las dimensiones en la que la descentralización se ha percibido en los gobiernos locales, son básicamente tres (Rondinelli, et al. 1983): a) descentralización administrativa, que es la transferencia de responsabilidades en cuestiones tales como: planeación, administración, asignación de recursos del gobierno central a dependencias subordinadas; b) descentralización política, es la devolución del poder de decisión a otros órdenes de gobierno; y por último c) la descentralización fiscal, que refiere a la transferencia de recursos y poder de decisión de parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales (Rondinelli, et al. 1983).

Al interior de la descentralización fiscal, se pueden distinguir tres variedades que dependen del grado de independencia en el poder de decisión de los gobiernos locales, (Bird y Vaillancourt, 1998). La desconcentración que significa la reasignación de ciertas responsabilidades a niveles u oficinas fuera del gobierno central, sin que queden bajo el control de los gobiernos subnacionales, es decir las decisiones se toman desde el gobierno central. Una segunda sería la delegación, que es la transferencia de una función específica que está fuera de la estructura burocrática pero que queda bajo el control del gobierno central. Por último, la devolución que se refiere a la situación en la cual la implementación de políticas y la autoridad de decisión están en manos de los gobiernos locales, y por lo tanto se regresa la administración de recursos y responsabilidades a los mismos. Cabe señalar que, como se ha mencionado, los efectos de una misma descentralización no serán los mismos para diferentes regiones, ya que factores multidimensionales pueden influir.

Por lo tanto, una evaluación de la descentralización dependerá en parte de cómo se caracterice la forma de descentralización (desconcentración, delegación o devolución). Adicionalmente, si el enfoque de la política de la descentralización se realiza de abajo hacia arriba, que pueda provocar una mejoría en la gobernanza y en la eficiencia en términos de bienestar, como lo establece el Teorema de descentralización de Oates (1972). Es decir, la cercanía del gobierno local con la población, no solo implica un

mayor conocimiento de sus necesidades, sino también generar una mayor confianza a la población que induzca a un apoyo popular a través de la participación democrática en la toma de decisiones. Bajo estas condiciones, el proceso de descentralización tendrá buenos resultados ya que las decisiones se harán conforme la población considere.

Por otro lado, si las políticas de descentralización tienen un enfoque de arriba hacia abajo, la delegación de funciones a los gobiernos locales permitirá alcanzar las metas establecidas dentro de la política a nivel nacional y no local. El problema se presenta cuando no exista una heterogeneidad en el territorio nacional, y que las necesidades no son las mismas. Por lo que este centralismo, se realizará en ocasiones con el propósito de tener control de los recursos y lograr el desarrollo de una importante infraestructura regional (Bird y Vaillancourt, 1998).

Una vez definido el término de descentralización y sus diferentes variantes, a continuación, se revisarán las principales dificultades en la medición de la descentralización, en específico la fiscal.

Medición de la Descentralización Fiscal

Esta diferenciación en la cesión de poder aunada con otros factores, ha ocasionado problemas para dimensionar la descentralización fiscal al momento de realizar análisis empíricos, provocando dificultad al momento de tratar de medir su impacto en diferentes variables (Martínez-Vázquez, et al. 2015; Ebel y Yilmaz, 2003; Stegarescu, 2005; Boex y Edwards, 2016).

Encontrar una medida que represente el nivel de descentralización se ha complicado, debido a varias razones:

- En primer lugar, por la serie de conceptos que implica la descentralización ha dado lugar a una discusión en cuál es la manera más apropiada para su medición. Varios autores consideran que un análisis empírico debe de concentrarse más bien en la devolución debido a que implica una mayor eficiencia de los gobiernos locales, democratización, competencia en el espacio político, participación electoral, responsabili-

dad en la prestación de servicios y refleja las deficiencias en el balance vertical. Esto deja de lado aquello que se refiera a desconcentración y delegación. El problema con esta medición es que, al no considerar la inversión pública etiquetada desde el gobierno federal, pudiera generar algunas desviaciones o diferencias en los resultados con respecto a otros estudios (Boex y Edwards, 2016).

- Una segunda consideración, es medir la descentralización desde ambos lados del presupuesto (ingresos y egresos). De esta manera, se conocerá el grado de autonomía que puede tenerse; por un lado, de la recaudación de impuestos y por otro, en la decisión del gasto. Ya que, contar con mayores ingresos y gasto no significa que se tenga una mayor autonomía en las decisiones. Es decir, algunos ingresos pueden no ser recaudados por los municipios y ser transferidos desde el gobierno federal, lo que genera que la autonomía en la recaudación sea insuficiente, pero no en el gasto, ya que cuentan con recursos externos. Así mismo, cabe recordar que algunos recursos transferidos intergubernamentalmente son etiquetados, lo que indica que no se tiene la libertad de elegir el destino de los mismos, y eso viene a limitar la autonomía. Es por ello, que se tiene que tener cuidado al momento de seleccionar una medida que exprese la devolución de poder y decisión hacia los gobiernos locales.
- En tercer término, es necesario distinguir cuando la descentralización viene a ser una causa o un efecto de las políticas o cambios institucionales que se llevan a cabo o se están estudiando. Ebel et al. (2003) considera que existen mayores problemas al momento de estimar la descentralización como variable independiente, que cuando se introduce como variable dependiente en los modelos. El Banco Mundial y la OECD, se han dado la tarea de estimar la descentralización fiscal, que permita una comparación entre los países miembros. Sin embargo, estas mediciones logradas, solo reflejan la estructura vertical de los gobiernos y no permite realizar una comparación a nivel horizontal entre las unidades subnacionales.

- Por último, un elemento fundamental para la medición del grado de descentralización, viene a ser la disponibilidad de información estadística. Es necesaria que, la presentación de cifras oficiales sea homogénea y continua en el tiempo, para poder realizar análisis longitudinales. Además, es deseable que la información sea a una escala regional mínima, es decir local o municipal, para que los resultados sean más representativos.

Así dentro de este trabajo, el concepto de descentralización fiscal se centró en la devolución de recursos y funciones del gobierno central a los gobiernos locales. Es decir, se medirá el grado de autonomía que tienen los gobiernos locales en destinar el gasto en bienes y servicios públicos; así como el esfuerzo que se realiza por recolectar impuestos que son ingresos propios y la parte proporcional de recursos que son transferidos del gobierno federal a los gobiernos subnacionales y que no son etiquetados (participaciones).

Lo anterior se determinó, debido a que uno de los objetivos de la descentralización es lograr una eficiencia de los gobiernos en el uso de los recursos, esto implica que, además de darse una diferenciación en la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la población, se debe de dar una competencia entre las jurisdicciones en la imposición de impuestos para recaudar mayores ingresos, con la finalidad de que la relación entre costo-beneficio de los servicios públicos sea la adecuada.

La Teoría del Federalismo Fiscal

Una nación con diferentes niveles u órdenes de gobierno, supone que cada gobernante estará en la búsqueda de maximizar el bienestar de la población dentro de su espacio delimitado. Por consiguiente, una descentralización fiscal ofrece un potencial para que, los gobiernos locales, obtengan mayores ganancias dentro del bienestar social. Esto último motivó al desarrollo de una serie de planteamientos teóricos dentro de la Teoría del Federalismo Fiscal que, fundamentaron los procesos de descentralización y la distribución de facultades de gasto e ingreso entre los diferentes niveles de gobierno (Wildasin, 2008; Trujillo, 2008).

La gran cantidad de literatura teórica y empírica que estudia la descentralización fiscal se ha clasificado en dos grandes vertientes: la Teoría de la Primera Generación del Federalismo Fiscal (PGFF) o Teoría Clásica y la Teoría de la Segunda Generación (SGFF).

La PGFF, nos viene a dar una visión normativa de las funciones del sector público. Desarrollada por Oates (1968) con el Teorema de descentralización; así como por Tiebout (1956) con la competencia interjurisdiccional y Musgrave (1992) con la solución en la asignación de poderes y responsabilidades dentro de un gobierno federal. Estos autores, en un principio, consideraron al gobierno como un agente benevolente que trataba de lograr el desarrollo de la economía pública, y maximizar el bienestar de la población.

Mientras que la SGFF surge al cuestionar estos beneficios que traía la descentralización, al presentarse una serie de crisis fiscales de los gobiernos locales que terminaron en una desestabilización fiscal, debido a grandes déficits y acumulación de deuda que, condujeron a planes de rescate de parte del gobierno central. Esto dio motivo a que varios economistas comenzaran a desarrollar diferentes planteamientos teóricos dentro del federalismo fiscal, a través de los cuales se trataba de comprender la naturaleza de estas crisis (Oates W., 2008).

Estas nuevas perspectivas se sustentan en la teoría de “Public Choice” (Brennan & Buchanan, 1980), en donde se supone una economía con funcionarios egoístas, los cuales van en contraposición con los agentes benévolo que se encontraban en la PGFF. Estos funcionarios públicos van a divergir del bienestar de los ciudadanos y a actuar en la búsqueda de una maximización de su presupuesto, para a través de ello incrementar su poder e influencia, así como el aumento del tamaño de gobierno y salarios.

La literatura de la SGFF señala que esta maximización del presupuesto no es financiada, en su mayor parte, mediante una recaudación de impuestos locales, sino de transferencias intergubernamentales provenientes del gobierno central, generando una dependencia hacia las mismas. Así también, esto viene a producir una ilusión fiscal, que consiste en una vi-

sión distorsionada de parte de los ciudadanos de cómo se financia el gasto generado para brindar los servicios públicos, lo que a su vez produce un “efecto flypaper” (Rodden J., 2002), como se explicará mas adelante.

De esta manera, las aportaciones teóricas de la SGFF se concentran en los problemas financieros que existen en las finanzas públicas al afrontar un presupuesto “blando”, ya que permite realizar un gasto excesivo que produce un déficit fiscal, el cual puede ser financiado a través de una costosa intervención financiera. Esto se debe principalmente a la falta de un marco institucional adecuado que hace que el gobierno central tienda a rescatar a los gobiernos locales²⁰ sin tener que, estos últimos, afrontar las consecuencias financieras de sus decisiones (Weingast, 2009).

Ante esta caracterización de ambas vertientes, es necesario iniciar el enfoque teórico de la Teoría del Federalismo Fiscal, desarrollando la distinción de las responsabilidades y atribuciones a los diferentes niveles de gobierno que realiza la PGPP. A través de ellas, se darían las relaciones intergubernamentales, así como un diseño de transferencias adecuado que permitiera corregir los desequilibrios fiscales verticales y horizontales que existen.

Funciones tradicionales del sector público

Con la finalidad de dar respuesta a las fallas de mercado que se presentan en una economía, Stigler (1957), Musgrave (1992) y Oates (1972) establecieron tres funciones fundamentales del sector público: estabilización²¹,

²⁰ Este rescate financiero puede realizarse de diferentes maneras: con redescuentos de deudas locales, a través de transferencias intergubernamentales o también mediante la absorción de la deuda pública local por parte del gobierno central.

²¹ El nivel de empleo e inflación estará relacionado con el nivel de demanda agregada, que viene a ser función del gasto realizado por consumidores, empresas, gobierno y ventas al exterior. Así pues, la estabilidad de estos objetivos podrá ser logrado a través de la instrumentación de medidas monetarias (control de la masa monetaria) y fiscales (inversión pública) que solo son efectivas a través del gobierno central (Musgrave y Musgrave, 1992).

distribución del ingreso²² y asignación de recursos para la producción de bienes públicos²³. La primera función, la estabilización, se considera que debe ser responsabilidad del gobierno central, debido a que se encuentra relacionada con políticas macroeconómicas tales como la política fiscal y monetaria que tienen como finalidad de estimular el crecimiento y mantener la estabilidad de precios y el pleno empleo (Trujillo, 2008; Oates W., 1968). La justificación de que esta función no es apropiada para los gobiernos locales, ya que, de hacerlo, se tendría el acceso a una demanda ilimitada sobre los recursos de otras localidades, pudiendo generar un desequilibrio (Oates W., 1968).

Una segunda función, que refiere a la política de redistribución de ingreso, es considerada también como responsabilidad del gobierno federal, ya que el grado de movilidad de los factores influye para que un gobierno local no pueda ser el indicado para dar una distribución del ingreso (Musgrave y Musgrave, 1992). Es decir, dado el potencial que puede tener una política impositiva local en fomentar la movilidad de factores de una jurisdicción a otra, podría perjudicar aquellos territorios con impues-

²² La distribución del ingreso es más eficiente si se realiza a través del gobierno central debido a la alta movilidad de los factores en el país. La instrumentación de una política impositiva y transferencias en gobiernos subcentrales pudiera provocar una alta migración de la población hacia aquellas regiones donde existan estos incentivos específicos (Musgrave y Musgrave, 1992; Cabrero, 2010).

²³ La función de asignación se refiere al suministro de bienes y servicios públicos que, se considera que no puede dejarse en manos del sector privado, ya que se producirían a escalas inferiores o a precios muy elevados provocando la discriminación en el consumo. Samuelson (1954), distingue dos tipos de bienes: los bienes privados de consumo ordinario y los bienes públicos o de consumo colectivo. Un bien privado será aquel que se produce y beneficia solo aquel consumidor que puede adquirirlo, pudiendo ser excluidos del consumo a parte de la población. Mientras que un bien público se considera aquel que al producirlo se encuentra disponible y beneficia simultáneamente a todos y cada uno de los consumidores y que además la exclusión al beneficio a consumirlo se considera como ineficaz.

tos mayores y por consiguiente afectar los beneficios de los inversionistas motivando su traslado hacia otro lugar que le favorezca (Oates, 1968).

Por último, la asignación de recursos para la producción de bienes y servicios, puede ser realizada por aquel gobierno que se considere más viable para atender las necesidades específicas de acuerdo con las preferencias de la población. Es decir, la descentralización viene a ser eficiente para ésta última función. Es decir, recae sobre los tres niveles de gobierno, debido a que dependerá del tipo de bien que se trate y se estará buscando siempre el uso eficiente de los recursos (Oates W., 1977).

Como se puede observar la mayoría de las funciones recaen en el gobierno central. Sin embargo, en los últimos años, al darse la descentralización los gobiernos locales han venido a ser partícipes en otras funciones. Esto debido a que tienen la capacidad de contratar deuda pública, así como tener déficit público, que han provocado se realice ajustes para lograr una estabilidad macroeconómica. Así también han contribuido en políticas distributivas del ingreso, ya que varios programas sociales se han aplicado localmente. De esa manera, se podría decir que ya no existe exclusividad de funciones para el gobierno central.

Determinación de ingresos fiscales

Una vez determinadas las funciones de los diferentes niveles de gobierno, entre ellas la provisión de bienes y servicios públicos, es necesario considerar la manera de cómo se financiará el gasto. Así, la forma de obtener su restricción presupuestaria puede ser de manera independiente y dependiente.

Con respecto a la primera categoría, se encuentran los ingresos propios que pueden ser tributarios y no tributarios. Los tributarios, que son los de mayor importancia, suponen la capacidad de crear, modificar o alterar impuestos y que recaen en la perceptibilidad del ciudadano mediante la valoración del servicio público (Tiebout, 1956).

Mientras que, la financiación dependiente vendría siendo aquella que se realiza a través de recursos provenientes del gobierno central deno-

minados transferencias intergubernamentales, así como aquellos recursos contraídos a través de un endeudamiento público.

Los criterios de equidad²⁴ y eficiencia, en gobiernos fiscalmente descentralizados, deben de estar presentes al momento de realizar la asignación óptima de las potestades tributarias. En donde estos conceptos se vuelven complicados al tratarse de una economía en un sistema abierto, ya que se tiene que evaluar no solo los efectos que trae la libre movilidad de factores de producción y consumo, sino también las implicaciones en el movimiento de las mercancías y personas entre las diferentes jurisdicciones (Oates W., 1977).

Bajo esa perspectiva, la estructura vertical de los impuestos dependerá fundamentalmente de la movilidad de los factores (Oates W., 1999), así como de su flexibilidad o de la elasticidad ingreso. En ese sentido, al gobierno central se le asignan, de acuerdo a la teoría, aquellos impuestos sobre bases tributarias móviles (impuestos redistributivos, impuestos que pueden ser exportados a otras jurisdicciones, así como aquellos sobre los factores de producción de alta movilidad, o que implican economías de escala) y que tienen una alta elasticidad ingreso, con el fin de que no se distorsione las decisiones de localización de la inversión.

Mientras que los estados, deben de recaudar impuestos basados en la residencia (impuestos de ventas, impuestos sobre la nómina, impuestos sobre vehículos, regalías de recursos y tasas, entre otros); y, por último, a los gobiernos locales les correspondería aquellos impuestos sobre factores poco móviles (impuesto a la propiedad, impuestos a mercados). Resulta necesario señalar que, el IVA, puede ser recaudado tanto por el gobierno central como los gobiernos locales. El gobierno central puede grabar aquellos bienes de consumo complejo y los de consumo simple, pueden ser administrados por los gobiernos locales y central (Shah, 1994).

²⁴ Al hablar de equidad, se está refiriendo que debe de existir una equidad vertical, es decir garantizar a los gobiernos de cada nivel los recursos suficientes para proveer adecuadamente los servicios que son de su competencia, para ser considerados como responsables de sus decisiones de tributación y gasto (Cabrero, 2010).

Partiendo de estas ideas, el éxito de un sistema descentralizado dependerá de la capacidad que tengan los gobiernos subcentrales de tener sus propios recursos, es decir de contar con una autonomía financiera que permita la libertad de regular su propio gobierno sin la intervención del gobierno central. El impuesto sobre la propiedad viene a ser el tributo local más implementado y el que representa el precio que se está dispuesto a pagar por el consumo de bienes públicos locales (CEPAL, 2018).

Transferencias Intergubernamentales

Al existir una brecha entre el gasto y la disposición de recursos en algún nivel de gobierno, se considera que existen desequilibrios. Los cuales pueden ser de dos formas: desequilibrio vertical y desequilibrio horizontal. El primero de ellos, se considera como la brecha existente entre las necesidades de gasto y la capacidad de captación de ingresos propios en los gobiernos subcentrales. Mientras que, los desequilibrios horizontales, se presentan cuando las jurisdicciones del mismo nivel no tienen la misma capacidad fiscal o bien la capacidad de proveer a sus habitantes la misma calidad y cantidad de servicios que otras jurisdicciones. Por consiguiente, para estabilizar estos desequilibrios se recurrirá a las transferencias intergubernamentales (Cabrera & Lozano, 2010).

Las transferencias intergubernamentales vienen a ser un instrumento importante del federalismo fiscal y se considera que tienen tres objetivos (Oates, 1999): el primero de ellos, es lograr una distribución equitativa de los beneficios generados hacia otras jurisdicciones²⁵; un segundo, es

²⁵ Una de las desventajas de la descentralización es que algunos servicios públicos no benefician a las zonas límites de alguna jurisdicción vecina y que, por lo tanto, se necesite una coordinación voluntaria de políticas entre los gobiernos vecinos lo que pudiera ser costosa. En consecuencia, es necesaria la intervención del gobierno central a través de transferencias intergubernamentales condicionadas para poder invertir en servicios públicos (educación, transporte, carreteras, puentes) que pueden beneficiar a una población más amplia y heterogénea.

lograr una equidad fiscal²⁶ entre las jurisdicciones y, por último, mejorar la eficiencia del sistema tributario.

A partir de lo anterior se pueden distinguir dos tipos de transferencias: aquellas no condicionadas o que pueden ser utilizadas con plena libertad por el gobierno local; y las condicionadas, en donde el concedente, en este caso el gobierno central, define hacia que rubros deben ser destinadas. Estas últimas, son distribuidas conforme a la capacidad fiscal de cada gobierno local y se destinan a determinadas necesidades de gasto (generalmente carreteras, educación, agua y alcantarillado). Sus objetivos específicos son asegurar la provisión de niveles mínimos de determinados bienes y servicios públicos (ejemplo: educación, sanidad), y dar la oportunidad de que los individuos puedan consumir este tipo de bienes en cualquier jurisdicción. Por lo tanto, estas transferencias variarán en proporción directa a sus programas de necesidades e inversamente con sus capacidades fiscales (Oates, 1977).

En contraste, las no condicionadas son propiamente con el objetivo de lograr una nivelación fiscal o equidad horizontal (Oates, 1977; 1999). Entonces, estas transferencias serán dirigidas principalmente a las jurisdicciones más pobres y, por ende, obtendrán mayores fondos per cápita. Esto vendrá a compensar, el costo mayor que tienen los servicios públicos en jurisdicciones pobres en relación con las ricas.

Es necesario señalar que, la mayor parte de estos recursos provienen del impuesto general progresivo sobre la renta individual, en donde su mayoría es pagado por ciudadanos de jurisdicciones ricas, lo que significa que éstas últimas serán las que financien la mayor parte de estos fondos

²⁶ La equidad consiste en distribuir los ingresos de regiones con alto poder adquisitivo hacia aquellas con menor poder de compra. Debido a que existen ciertos bienes y servicios que pudieron no haber sido contemplados por alguna jurisdicción o pudieron haber sido poco valorados por los habitantes de la misma, ya que el votante mediano no los considera como prioridad (ejemplo: educación, bibliotecas). Por lo tanto, el gobierno central realiza una transferencia para que este bien sea proporcionado de la misma manera que se realiza en las jurisdicciones con altos ingresos.

que son instrumentados en este programa de transferencias. Por consiguiente, las transferencias per cápita no condicionadas variarán inversamente con el nivel de ingreso per cápita en la jurisdicción y jugarán un papel fundamental en la hacienda federal para asegurar un tratamiento igual de iguales (Oates, 1977; Oates, 1999).}

Principales contribuciones de la Teoría del Federalismo Fiscal

Como se mencionó en un inicio las dos vertientes de la Teoría del Federalismo Fiscal realizan aportaciones desde diferentes perspectivas. A continuación, se muestran las principales contribuciones que se han realizado.

Teorema de Charles Tiebout: el voto con los pies

La eficiencia en la asignación de recursos de los bienes públicos locales viene a ser reforzada por el Modelo de Tiebout²⁷ (1956), que argumenta como al existir ciertos patrones de ingresos y gastos de parte de los gobiernos locales, un consumidor votante podrá revelar sus preferencias para los bienes públicos locales al trasladarse a la jurisdicción en la que desea residir y, que mejor satisfaga sus preferencias. De esta forma, “vo-

²⁷ Cabe señalar que este modelo funciona bajo ciertos supuestos: el primero, es que los consumidores votantes son perfectamente movibles a la comunidad que tiene sus preferencias. Un segundo supone que los consumidores votantes tienen perfecto conocimiento de las diferencias en los patrones de gasto e ingreso. Tercero, existe una gran cantidad de jurisdicciones de las que se puede elegir. El cuarto nos señala que no se consideran restricciones en las oportunidades de empleo. Un quinto menciona que no hay economías o deseconomías externas entre las comunidades. En el sexto se considera que existe un tamaño óptimo para cada jurisdicción debido a que existe un factor fijo (ejemplo: tierra) que nos dará un costo medio mínimo de los servicios públicos. Por último, séptimo, se señala que aquella jurisdicción que se encuentre por debajo del tamaño óptimo buscará atraer nuevos residentes, sucediendo lo contrario para aquellos que se encuentren por arriba del tamaño óptimo, mientras que los que están en un intento óptimo mantendrán su población constante (Tiebout, 1956).

tando con los pies” se tomarán las decisiones de ubicación y, de manera específica, la selección de bienes públicos locales. Todo ello permitiría que se genere un punto eficiente en el sentido de Pareto.

Lo anterior significa que deberá de existir una correspondencia entre los impuestos pagados por los ciudadanos y los bienes públicos proporcionados por los gobiernos, para lograr una mayor satisfacción. Además, la competencia entre las jurisdicciones mejorará la eficiencia y calidad de los servicios públicos y, con ello, los gobiernos locales tenderán a una especialización selectiva que llevará a una optimización de su oferta.

Sin embargo, haciendo una reflexión de dichos supuestos en los que se sostiene este teorema, es pertinente señalar que son difíciles de cumplir, principalmente en países en desarrollo como México, en donde no existe un perfecto conocimiento de las tasas de impositivas que se encuentran establecidas en cada jurisdicción. Así mismo, en México no existe libre movilidad de la población, ya que genera costos de traslado, así como de pérdida de prestaciones laborales que son difícil de renunciar. Por lo que considero que hay que tener cuidado al considerar este teorema, al momento de analizarse empíricamente.

Teorema de descentralización de Oates

Esta segunda contribución de la Teoría del Federalismo Fiscal vino a demostrar las ventajas en eficiencia económica que se derivan de la descentralización. El Teorema de descentralización de Oates señala:

“Para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población, y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que, los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que, la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y output uniforme para todas las jurisdicciones” (Oates, 1977, p.59).

Es decir, si no existe diferencia en los costos de provisión de los bienes entre los diferentes niveles de gobierno y hay una presencia de diversidad de preferencias entre las jurisdicciones, se podrá lograr un mayor bienestar si el bien se provee por dicha jurisdicción y no por el gobierno central que genera de manera uniforme este bien o servicio. De esta manera, un gobierno local será más eficiente en responder a las necesidades locales debido a su cercanía con la población, además de que las necesidades pueden diferir a las decisiones que pueda tomar el gobierno central. Por consiguiente, el bienestar se maximiza si cada gobierno local provee el output Pareto-eficiente a los miembros de la comunidad.

Es necesario subrayar que el teorema parte de ciertas proposiciones: primera, no se considera economías de escala, es decir los costes de provisión del bien son iguales tanto para la jurisdicción como para el gobierno central. En segundo término, existe una heterogeneidad de preferencias de parte de la población que da incentivos para que los beneficios de una descentralización sean mayores (Oates, 1977).

Una crítica que se le puede realizar a este Teorema de descentralización de Oates es que, en países en desarrollo como México, existen economías de escala en la prestación de bienes y servicios públicos que provocan desventajas en su producción. Por ejemplo, en comunidades rurales, la inexistencia de un servicio implica producirlo, lo que genera a su vez mayores costos.

Hipótesis de Leviathan

Esta hipótesis es una contribución de Brennan y Buchanan (1980), que consideraban que la descentralización permite una reducción del tamaño de gobierno y comportamientos ineficientes. Sin embargo, esto dependerá de cómo se financie el gobierno local. Es decir, si la mayor parte de su presupuesto es financiado a través de transferencias intergubernamentales, puede esperarse un gobierno más amplio. Producto de que las decisiones del gasto público y la tributación no recaen en la misma jurisdicción, sino que es solventado por “otros” a través de transferencias intergubernamentales, que motiva a una menor irresponsabilidad fiscal (Rodden, 2003).

Efecto Flypaper o Efecto adherencia

Al analizar el comportamiento del gasto realizado por los gobiernos locales, se señala que, de acuerdo con la teoría, tiende a darse un “efecto adherencia” o “flypaper effect” (Gramlich, 1977; Gramlich y Galper, 1973). Dicho efecto consiste en que al otorgar el gobierno federal las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales, se genera un gasto mayor que si se hubiera dado un incremento en sus ingresos propios locales en la misma proporción. Es decir, de manera contraria, si se registra una reducción en las transferencias intergubernamentales, la reducción en las erogaciones no será en la misma proporción que la reducción en las transferencias. Por lo regular, esto se debe a la existencia de una serie de programas públicos que son difíciles de erradicar y que habían tenido su origen al recibir las transferencias intergubernamentales. Como resultado, el gobierno local tratará de seguir financiando estos programas públicos que se habían adherido a la agenda pública y que resultan imposibles de eliminar, aun cuando la transferencia ya no exista (Gramlich y Galper, 1973; Sour y Girón, 2009).

Para explicar este fenómeno de efecto adherencia se ha dado el surgimiento de varias teorías, dominando dos de ellas: la primera se refiere a la ilusión fiscal y la segunda al efecto burocrático. Con respecto a la primera se tiene que cuando los recursos propios no son suficientes para financiar la provisión de bienes y servicios, las autoridades locales buscarán una mayor proporción de recursos de las autoridades centrales, para poder lograr la prestación de servicios o en dado caso que no se incrementen en exceso los impuestos locales. Esto producirá una “ilusión fiscal”, debido a que se ignora como los bienes públicos son financiados. Es decir, se dará una subestimación en el precio fiscal de los gastos locales, llegando a que los ciudadanos tengan una información imperfecta del costo de los mismos, ya que el votante mediano tendrá una figuración falsa de su precio y lo inducirá a decisiones ineficientes (Sour y Girón, 2009; Sagbas y Tolga-Saruc, 2004).

En cuanto a la segunda justificación, que se refiere al efecto burocrático, fue expuesto por Niskanen (1968). En este caso, la actitud de los

burócratas se relaciona en maximizar el presupuesto. Sus acciones serán estratégicas, implementando información distorsionada, para obtener una partida mayor a la deseada por el votante mediano. Es decir, primero inflarán el presupuesto de programas populares para después recortarlo, lo que permite obtener mayores ingresos a través de transferencias en lugar de obtener los recursos mediante un incremento en los impuestos.

Evidencia empírica sobre descentralización fiscal

Gran cantidad de investigaciones se han llevado a cabo para estudiar la descentralización fiscal de los municipios a nivel nacional y local. En las cuales se ha realizado una evaluación de la medida en que se han descentralizado los recursos hacia los ayuntamientos y sus efectos que ha tenido en diferentes aspectos: nivel de vida, crecimiento, autonomía. De manera general, dichos estudios se pueden dividir en tres vertientes, aquellos que consideran que los resultados han sido favorables, los que señalan todo lo contrario y los que consideran que han sido mixtos.

Respecto a los estudios que han encontrado efectos positivos de la descentralización se encuentra el de Pinilla et al. (2014), en donde a través de un modelo de tipo panel, verifica el impacto social que han tenido los procesos de descentralización en países latinoamericanos en el período de 1990-2009. Así a través de la evaluación de cuatro variables que brindan Bienestar a la población (mortalidad infantil, alfabetización, servicios públicos y el Índice de Desarrollo Humano), los resultados indicaron que existe una relación positiva entre descentralización con cada una de las variables de bienestar social, siendo el efecto mayor para el caso del sector sanitario (mortalidad infantil), siguiéndole infraestructura social, después sector educativo y finalmente desarrollo humano.

El trabajo de Sánchez Bernal (2010) analiza el desempeño de los gobiernos municipales del Estado de Jalisco, a través del Índice de Desempeño municipal (Idegob), y su influencia en el nivel de desarrollo humano para los años de 1990, 1999 y 2005. Dicho período de análisis se elige en virtud de medir los efectos de la descentralización iniciada en Jalisco desde 1994. El autor llega a la conclusión de que la gestión pública ha

mejorado en ese período solo en una tercera parte de los ayuntamientos de Jalisco, y mejoran siempre y cuando los gobiernos realicen de manera eficiente la capacitación y el uso de los recursos económicos, recursos humanos y la construcción de infraestructura. Propone que para poder tener mejores gobiernos municipales que aporten al desarrollo humano es necesario aplicar políticas gubernamentales que contribuyan a revertir la tendencia actual.

Por otro lado, Carmona y Caamal-Olvera (2018), demuestran a través de un modelo de panel que la descentralización reduce la desigualdad salarial. Sin embargo, el efecto de las transferencias intergubernamentales es diferente; mientras que las participaciones acrecientan la brecha de desigualdad, las transferencias condicionadas (aportaciones) inciden en la reducción de la misma. En donde, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades (FAFEFF) son los que reducen en mayor medida la desigualdad. Por lo que sugiere revisar la política de distribución de las transferencias.

Dentro de los que señalan resultados negativos de la descentralización fiscal se encuentra los que indican que los gobiernos no son eficientes y no han logrado un crecimiento. Así, en el trabajo de Rodríguez-Pose et al. (2009), donde se realiza un análisis comparativo de diferentes países, entre ellos México, en el período 1995-2001 señala que el gasto subnacional no se incrementó en gasto en capital, que es el que genera mayor crecimiento, sino en gasto corriente. En consecuencia, los autores afirman que la eficiencia del gobierno y por lo tanto el crecimiento económico esperado con la descentralización no se logró. Por otro lado, Alvarado (2010) realiza un análisis en donde a través de un modelo econométrico determina que, de acuerdo a información de los 31 estados de México, en 2007 la corrupción no muestra haberse reducido en la medida que no exista una mayor descentralización.

También se señala que no se ha dado una autonomía de los gobiernos locales y existe una dependencia hacia las transferencias interguberna-

mentales. En ese sentido, Rodríguez-Pose (2009), dentro de su investigación señala que la mayor parte de los recursos municipales provienen de transferencias intergubernamentales etiquetadas. Ello muestra que el gobierno federal mantiene el control del gasto subnacional en programas sociales dictados desde el gobierno central. En consecuencia, la descentralización fiscal vino a ser una política de arriba hacia abajo, en donde se obtuvo poca autonomía del gasto y recaudación del ingreso público. En la misma línea, dentro del trabajo de Cabrero (2013) que realiza un comparativo de las finanzas públicas de México con países de la OECD en el período 1998-2008, concluye que en México se ha generado una “adicción” a las transferencias intergubernamentales de parte de los gobiernos subnacionales, presentándose entonces una “pereza fiscal” en los estados y municipios. Como resultado esto ha reducido la autonomía financiera de los municipios causando a su vez un desequilibrio fiscal. Estas conclusiones coinciden con las de Sour (2008) Girón (2009; 2007) y Ramírez & Aguilar (2020), quienes realizan un análisis de los municipios de México para el período 1993-2004, en donde indican que las transferencias de los ramos 28 y 33 han tenido efecto negativo en el esfuerzo fiscal y que los municipios pequeños han realizado un mayor esfuerzo fiscal que el resto. Además, existe un riesgo latente, ante la contracción del gasto federal, en la eliminación de programas sociales, lo que implica la ampliación de la brecha de desigualdad (Ramírez & Aguilar, 2020). Así mismo, en otro estudio Sour (2013) analiza el comportamiento del gasto de los municipios de México en el periodo 1990-2007, y confirma la existencia de un efecto flypaper, ya que al incrementarse las transferencias no condicionadas, el gasto se incrementa en una proporción mayor que si se hubieran incrementado los recursos propios.

A nivel estatal también se han desarrollado investigaciones analizando el fortalecimiento de las finanzas. Así De la Torre (2013) realizó un análisis comparativo de seis municipios del estado de San Luis Potosí para el período 1983-2000, con el fin de conocer el fortalecimiento de la capacidad de gestión de dichos ayuntamientos a través de cuatro variables (capacidad financiera, capacidad para la prestación de servicios,

capacidad reglamentaria y capacidad administrativa). La conclusión a la que se llega es que la reforma de 1983 fue una condición necesaria más no suficiente para la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. En esa medida los factores que influyeron para que no se diera la descentralización de manera adecuada fueron la resistencia de los gobiernos estatales y los efectos de la crisis económica. Además de que los municipios no cuentan con una autonomía financiera que ha provocado una dependencia a las transferencias.

Peña y Bojórquez (2012), determinan los factores que influyen para obtener una autonomía financiera de los municipios de México durante el período 2007 al 2009 a través de un modelo de regresión múltiple considerando variables tales como capacidad administrativa, esfuerzo fiscal, situación socioeconómica, participación ciudadana, autonomía financiera. Como conclusión llegan a determinar que los municipios no pueden lograr una autonomía financiera debido a múltiples factores que intervienen (marco jurídico, mal diseño en las fórmulas de distribución de las transferencias, condiciones socioeconómicas, electorales, demográficas, entre otras).

Entre algunos trabajos que se han enfocado al estudio de las finanzas municipales del Estado de Jalisco se encuentra los de Ruiz Porras et al. (2014b; 2013) en donde analizan como se realizó la planeación y asignación de las transferencias hacia los municipios en el período 2005-2012. Llegando a la conclusión de que las transferencias distribuidas desde el gobierno federal (aportaciones) son distribuidas de acuerdo con la LCF para impulsar el desarrollo de los municipios, es decir a los menos desarrollados. Mientras que las provenientes del gobierno estatal (participaciones) se tiene poco clara su distribución ya que fueron distribuidos en mayor proporción a municipios con mayor densidad de población. Por consiguiente, señala que la distribución de las transferencias obedece a factores poblacionales y territoriales, pero también políticos.

Para el mismo período, en otro estudio Ruiz Porras et al. (2013a) realizan un análisis de la deuda municipal del Estado de Jalisco. Encontrando que los municipios que más se han endeudado son los de muy alto desa-

rollo y tienden a contratar deuda con la banca comercial, además de que existe una relación directa entre el desarrollo de los municipios y endeudamiento real per cápita con la banca comercial. Los autores sugieren que es necesario realizar cambios en las instituciones fiscales y en los procesos del endeudamiento.

Así también Aguilar (2010), analiza los determinantes de la capacidad tributaria de tres zonas metropolitanas de México (Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de Guadalajara y de Monterrey) a través de un modelo de frontera estocástica. El autor llega a la conclusión que las variables socioeconómicas son determinantes en la capacidad tributaria de las tres zonas metropolitanas. Así una mayor población, un elevado grado de urbanización y una menor desigualdad aumenta la capacidad tributaria de los municipios. También encuentra que existe una preferencia de los administradores de los gobiernos municipales por financiar los servicios públicos con recursos de terceros y no con ingresos propios, ya que genera costos políticos. Esto último ha generado una tendencia decreciente en el esfuerzo fiscal.

Por otro lado, estudiosos del tema consideran que los problemas dentro del sistema fiscal se deben principalmente a deficiencias en el diseño institucional que contribuye a que exista un buen gobierno. Así Trujillo (2008) señala que las reglas y normas tienen un rol fundamental en los diseños de los sistemas fiscales y transferencias, no solo para limitar y restringir el comportamiento de los actores, sino para incentivar nuevos comportamientos que permitan alcanzar los objetivos deseados.

Lo anterior se ha venido a comprobar en estudios empíricos como el de Carrera y Martínez (2016), que realizan un análisis de los municipios del Estado de México de 2009 a 2011. En donde al evaluar la capacidad institucional de los municipios encuentran que existen deficiencias en tres dimensiones (jurídica, institucional, financiera) para la gestión financiera de los ayuntamientos mexiquenses. Algunas de estas deficiencias son la falta de una reglamentación que permita aumentar la recaudación. Así mismo, dentro del estudio de Barcelata (2015), señala que un factor determinante para impulsar el crecimiento económico, el bienestar social

y condiciones para el desarrollo depende de la disponibilidad o ausencia de reglamentos municipales. Por lo tanto, llega a la conclusión de que la enorme carencia de normas municipales, así como la disponibilidad de recursos contribuyen al rezago en el desarrollo de los municipios y son causa para que no se pueda impulsar el bienestar social en algunos de ellos. Una recomendación que señala es que el Estado debe de instrumentar políticas públicas para impulsar el desarrollo económico e incrementar los recursos públicos.

En cuanto a los estudios que han encontrado resultados mixtos se encuentra el de Fiorino et al (2015) que al analizar los efectos de la descentralización fiscal en el nivel de corrupción de los gobiernos locales de 24 países desarrollados y en desarrollo en el período 1995-2007, demuestran que aquellos países con mayor gasto descentralizado detectan un menor nivel de corrupción. Además, en aquellos países donde se mejora el nivel de educación disminuye la corrupción, ya que incrementa la participación ciudadana y el control del sector público. Mientras que, por otro lado, aquellos gobiernos locales que aumentan de tamaño incrementan su nivel de corrupción.

Así también el estudio de Barcelata (2015) tiene resultados ambivalentes. Al realizar un análisis sincrónico, en donde se involucra la relación existente entre finanzas públicas municipales, crecimiento y desarrollo humano de los municipios de cuatro estados, entre ellos Jalisco, para el año de 2005 muestra como existe una relación positiva entre ingresos propios y desarrollo. Esto es, aquellos municipios que se encuentran dentro de un círculo virtuoso son los que tienen mayor capacidad para cubrir su gasto con ingresos propios permitiendo obtener un mayor crecimiento y desarrollo. No ocurriendo así para los municipios que se encuentran clasificados dentro del grupo de círculo vicioso. Sin embargo, analizando el efecto desde el lado del gasto e inversión se muestra como la relación es inversa, es decir aquellos municipios con menor desarrollo tienen un gasto e inversión municipal mayor como proporción de la riqueza que aquellos que tienen un mejor escenario económico y social. Es decir, aquellos con mayor inversión y gasto se encuentran en el círculo vicioso. Según el

autor, esto se debe a que aquellos municipios con menor desarrollo tienen un uso inadecuado o desperdicio de los recursos públicos. Es por ello que el autor concluye que el gasto público no ejerce ningún efecto en el desarrollo municipal, ya que dependerá de la administración y asignación de los recursos.

En suma, se puede reflejar que la mayor parte de los estudios tienen la perspectiva de que no se ha logrado un fortalecimiento en las finanzas de los municipios y que se ha tendido a depender de los recursos federales como: participaciones y aportaciones. Además, se tiene que las aportaciones son las transferencias que reducen la desigualdad entre regiones. Así mismo, se coincide que una mayor recaudación se relaciona con grado de desarrollo del municipio, condiciones políticas y tamaño del municipio. Y que es necesario establecer un marco jurídico para la rendición de cuentas, ya que contribuye a que no exista un rezago en el desarrollo de algunos municipios. En cuanto al impacto que ha producido en el desarrollo de los municipios, se tiene que el efecto ha sido positivo para aquellos ayuntamientos que han logrado tener mayores ingresos propios y mayor crecimiento. Así mismo los municipios con menor desarrollo han tendido a tener un mayor gasto, que es debido a un uso inadecuado o desperdicio de los recursos públicos.

El Bienestar Social

De acuerdo a la Teoría del Federalismo Fiscal, la descentralización mejora el desempeño del sector público. Los gobiernos locales, al estar cerca de la población suponen un mejor conocimiento de las necesidades, y provoca que respondan mejor a las preferencias particulares de los electores (Oates W., 1999). Al ser bienes caracterizados a las necesidades de la población local, las ganancias en el bienestar serán mayores cuando se da una descentralización de las finanzas.

De esta manera, los gobiernos locales vienen a tener un papel protagónico en el cumplimiento de ciertos objetivos sociales. Sin embargo, para ello, debe de garantizarse recursos suficientes para cubrir los servicios básicos de una manera equitativa y eficiente. Es por ello, que es necesario

revisar si realmente se pudo cumplir con la promesa de un mayor bienestar.

Así pues, con el fin de establecer si la descentralización logró un impacto social, se necesita determinar una definición y medición del bienestar social para conocer si la intervención pública de los gobiernos locales fue positiva. Es por ello, fundamental que todo gobierno establezca una definición de bienestar con el objetivo de conocer que es lo que se trata de medir. Por lo que es importante recordar, que desde los ochentas se dio una descentralización de funciones y atribuciones a los gobiernos locales, que son necesarias considerar en la medida de bienestar.

En un inicio, se consideró que toda persona que no tenía un bienestar adecuado, se debía a la falta de un ingreso o consumo suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Es por ello, que el PIB se consideró como una medida universal para representar el nivel de vida de una población. De esta manera el aumento del PIB se convertía en el principal objetivo de toda política pública a través del cual se incrementaría el bienestar. Sin embargo, varios investigadores (Sen, 1993; Stiglitz, Sen, y Fitoussi, 2009; Easterlin, 1974) demostraron que el crecimiento no necesariamente generaba un mayor desarrollo y por consiguiente un aumento en el bienestar de la población, sino que debían existir otras políticas relacionadas para poder lograrlo.

Definición del Bienestar social

Una gran cantidad de conceptos se ha relacionado con bienestar: desarrollo humano, calidad de vida, estándar de vida; pero también, se le ha identificado con: placer, felicidad, satisfacción de las preferencias, desarrollo de capacidades o potencialidades, manera de vivir apropiadamente, entre otros. La falta de una definición de bienestar ha generado inconsistencias en la práctica y en la medición del concepto.

Aun cuando el surgimiento de instrumentos para medir bienestar ha crecido exponencialmente, solo pocos han sido completamente usados. Se ha distinguido las definiciones de acuerdo a la forma de medición: subjetivos (Diener & Suh, 1997; Tov & Diener, 2009) y objetivos. Ade-

más, cabe señalar que al ser un tema multidisciplinario implica que puede ser enfocado desde diferentes puntos de vista: Psicología (Ryff, 1989; Blanco y Diaz, 2005), Sociología, Economía, Medicina, Ecología (Sen, 2003; Pena-Trapero, 2009) y otros. Así también, dentro del ámbito académico la definición de bienestar, muchas veces se ha ajustado de acuerdo a las necesidades: el propósito de su estudio, la muestra que se selecciona o el alcance del mismo.

Los orígenes del concepto de bienestar se remontan desde tiempos de Aristóteles (Aristotle, 1999), ya que fue uno de los primeros filósofos que se preocupó por la comprensión de la felicidad o eudaimonia. Esta última era considerada como el objetivo central de todo ser humano y que se relacionaba como un asunto de virtud. La eudaimonia, venía a ser la meta o el punto final de la vida de las personas en donde se trataba de alcanzar un comportamiento virtuoso y con ello lograr la felicidad. Esto era producto de un proceso, así como del esfuerzo individual y colectivo, ya que la eudaimonia se valoraba considerando la vida de una persona en conjunto y no solo un momento específico.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII, en la época de la ilustración, Jeremy Bentham (Collard, 2006; Bentham, 1983) propuso una definición de felicidad diferente a la de Aristóteles, sustentada en el principio de la utilidad. En donde este último se relacionaba con la aprobación o desaprobación de una acción que producía placer o felicidad a un individuo o grupo de individuos; o en dado caso se trataba de prevenir un daño, mal o infelicidad de un grupo. En consecuencia, para dicho autor el bienestar venía siendo el exceso de placer sobre el dolor del individuo. Aun cuando Bentham establece una lista de placeres y dolores, esta forma de medición dificulta la comparabilidad de niveles de utilidad entre las personas, debido a que cada individuo tiene diferentes necesidades y opiniones de que es bueno y malo.

Otros autores consideran que el bienestar debe de ser definido en término de las necesidades básicas, es decir del consumo de bienes fundamentales como alimento, vivienda, vestido y salud. Ello hace, que el término de bienestar se relacione con la definición de calidad de vida,

que va más allá de tener un déficit en las necesidades básicas. El término de calidad de vida (Ardila, 2003), es considerado como el estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona, que puede estar relacionado con aspectos objetivos (salud, bienestar material, ambiente físico y social) y subjetivos (percepción de salud y seguridad, expresión emocional).

También, se ha relacionado el término de bienestar con desarrollo humano, como lo define, el cual refiere a la “creación de un ambiente propicio en el cual las personas pueden desarrollar todo su potencial y vivir de acuerdo con sus necesidades e intereses. Por lo tanto, se tendrá una vida que se valore, ya que lo que fundamentalmente se desea es ampliar opciones o las capacidades humanas” (United Nations Development Programme, 1990).

Autores como Rath y Harter (2010), relacionan bienestar con felicidad. Señalan que el bienestar no solo implica que una persona sea feliz, rica o exitosa, ni que esté físicamente saludable y satisfecha; sino que también, es el resultado de la interacción de componentes subjetivos, objetivos, del medio ambiente y de la comunidad donde se vive. Entonces, de esta forma, consideran que existen cinco elementos fundamentales en donde debe darse el bienestar individual: profesional, social, financiera, física y en la comunidad.

Michaelson, et al. (2012) definen bienestar como la forma en que las personas se sienten y funcionan, tanto a nivel personal como social, y como evalúan su vida como un todo. Mientras que Ryan y Deci (2001), definen bienestar como un constructo complejo que abarca experiencias y funcionamientos óptimos. Duarte y Jiménez, señalan que bienestar es “el sentir de una persona al ver satisfechas todas sus necesidades en materia fisiológica y psicológica en el presente, así como tener expectativas alentadoras que sustenten su proyecto de vida” (Duarte & Jiménez, 2007, pág. 305). Para Amartya Sen (1993) el logro del bienestar que incluye la realización personal y la libertad para concretarla estaría dada por la obtención de las capacidades de los individuos.

Por otro lado, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013) define al bienestar subjetivo como un buen estado mental, incluyendo todas las evaluaciones positivas y negativas que las personas hacen de sus vidas, así como las reacciones afectivas de las personas a sus experiencias. Otros grupos internacionales, como el Grupo de Investigación sobre Bienestar en los Países en Desarrollo, al establecerse los Objetivos de Desarrollo del Milenio adopta una definición de bienestar, entendiéndose como aquel estado que surge cuando se satisfacen las necesidades humanas, así como cuando se puede actuar de manera significativa para alcanzar los objetivos y se goza de una calidad de vida satisfactoria (McGregor, 2016).

Como se puede observar el concepto de bienestar puede ser definido de diversas maneras, ya que dependerá del enfoque teórico que se adopte, así como el tipo de indicadores sociales utilizados para su medición y en especial de los objetivos de política pública que se encuentren establecidos. Por consiguiente, esto corrobora la existencia de múltiples medidas de bienestar con diferentes propósitos, que a su vez pueden ubicar a un mismo espacio geográfico en diferentes niveles de bienestar.

Indicadores de bienestar

Aunque han existido infinidad de definiciones de bienestar, lograr una medición del mismo ha sido un dilema. Históricamente han surgido varias propuestas, las cuales se han desarrollado de acuerdo con las necesidades de política pública que se han instrumentado. Sin embargo, considerar un indicador como universal, que sea sencilla en su cálculo, que abarque las dimensiones deseadas y que además permita comparar el bienestar a nivel local y mundial ha sido complicado. Es por ello, por lo que en este apartado se realiza un recuento de algunos indicadores que han generado controversia al momento de medir algo que no se encuentra bien definido, el bienestar.

Para la primera mitad del siglo XX, el bienestar o calidad de vida de la población vino a ser medido en términos económicos. Después de la crisis de 1929 en Estados Unidos, Kuznets, (1934) fundador de los sistemas

de contabilidad nacional, propuso la estimación del Producto Nacional Bruto con el fin de conocer el nivel de producción o ingreso monetario de una economía. A través de esta medida se señalaba que se podía inferir algo del bienestar de una nación, lo que motivó a economistas y políticos considerar dicho indicador para medir lo que se suponía que no medía totalmente, el bienestar.

Así, el Producto Interno Bruto en términos per cápita ha venido figurando como una medida de bienestar o calidad de vida²⁸, lo que sugiere que el principal objetivo dentro de la política pública es lograr un crecimiento económico que permita mejorar la calidad de vida de la población. Al ser una medida sintética unidimensional expresada en unidades monetarias, permite realizar comparaciones a nivel internacional y nacional. Sin embargo, se puede decir que no representa del todo el bienestar, ya que a pesar de que muchos países han tendido a mejorar su desempeño económico, no se ha traducido en un mayor bienestar sin desigualdad de la población (Sen, 2003).

En ese sentido ha dado lugar a que se manifiesten algunas críticas a este indicador (Burchi y Gnesi, 2016). La primera de ellas se relaciona con la falta de reflejo de los logros obtenidos, ya que a pesar de que contabiliza la oferta acumulada de bienes y servicios con la población, no refleja cómo se utiliza esta oferta por las personas. Además, solo se enfoca en el crecimiento del ingreso y no considera otras dimensiones que pueden afectar el bienestar (daño al medio ambiente, crimen). Una segunda crítica que se le realiza es que al medir los bienes y servicios en unidades monetarias no existe una distinción entre aquellos bienes que son necesarios para la población (alimentos) y los que no producen bienestar (armamento). Además, no se contabiliza cierto tipo de bienes y servicios como: trabajo doméstico, cuidado de personas, así como los daños al medio ambiente (Morris, 1979) ni tampoco considera las características de

²⁸ Las condiciones a las que suponen considerar como indicador al ingreso es que todos los bienes son comerciables, todos los individuos enfrentan las mismas preferencias y precios.

la población (sexo, edad, salud), ni aspectos institucionales y medioambientales. Por lo tanto, esto muestra las deficiencias al considerar al PIB como medida sintética de nivel de bienestar.

Para la década de 1960, ante el surgimiento de nuevas preocupaciones sociales y ambientales, organismos internacionales e instituciones se tomaron la tarea de realizar indicadores que superaran la tradicional visión economicista de bienestar. A diferencia del anterior, propusieron incluir otras dimensiones no monetarias y que, por lo tanto, vendrían a influir sustancialmente en los objetivos de las políticas públicas. Algunos de ellos incorporaron al PIB en su medición, mientras que otros lo han sustituido por otras dimensiones que representan o miden de manera más directa el bienestar de la población.

Uno de estos indicadores que en la actualidad es muy aceptado para medir el desarrollo de una región, es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), estimado por las Naciones Unidas y que tiene enfoque en el desarrollo de capacidades humanas. Este índice ha venido estimándose desde 1990 y permite realizar comparaciones a nivel internacional, estatal y municipal. Se sustenta en las aportaciones de Amartya Sen, y el PNUD que, consideran como objetivo básico expandir las capacidades personales, esto a través de una ampliación de alternativas disponibles para que la gente tenga una vida plena y creativa. Se consideran tres capacidades fundamentales dentro del índice: lograr una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y un nivel de vida digno. La sencillez en su cálculo hace que sea muy aceptado, aunque su metodología ha cambiado con el tiempo. Actualmente, viene a ser la media geométrica de tres dimensiones: salud, educación e ingreso a las cuales se les da el mismo peso porcentual. Una de las ventajas del mismo es que se puede utilizar para realizar comparaciones transversales entre países y además temporales con una serie de 25 años (United Nations Development Programme, 1990)²⁹.

²⁹ El cálculo del Índice de Desarrollo Humano hasta antes de 2010 consistía en un promedio de los índices de las tres dimensiones, y a partir de 2010 en una media geométrica de los mismos índices. Esto indica que se le da el mismo peso a todas las dimensiones,

Si bien el IDH ha sido un gran avance en la creación de una medida estadística que haga referencia al desarrollo social y económico de un territorio, se le han realizado algunas críticas al mismo (Hagerty y Land, 2007; Burchi y Gnesi, 2016). Una de ellas, refiere a los indicadores que contempla para su estimación ya que combina insumos, salidas y resultados. Es decir, al mostrar el índice aquellas capacidades que se pueden alcanzar con un cierto nivel de desarrollo y que son resultados posibles, se considera que incluir el PIB per cápita no es conveniente, ya que viene a ser un medio o mercancía a través del cual se pueden obtener algunas capacidades. Aristóteles (1999) ya lo señalaba: “la riqueza no es más que un instrumento para conseguir otro fin”. Esto hace que no se pueda reflejar realmente en que se invierte este ingreso. Así también la dimensión de escolaridad viene a ser una salida, pero no un logro o resultado, debido a que no todos los que se encuentran en la escuela terminan la misma. Por último, la dimensión de salud es la única que viene a ser un logro, ya que se evalúa la esperanza de vida al nacer (Burchi y Gnesi, 2016).

Otra crítica que se le realiza es la falta de justificación de que los indicadores tengan el mismo peso porcentual para el cálculo del índice. Esto indicaría que todos los países consideran la misma importancia para todas las dimensiones y tienen la misma política pública a nivel nacional y local, lo cual no es usual encontrar en México debido a la gran heterogeneidad que existe entre sus regiones. Por último, la falta de otras dimensiones en el índice, como son la libertad política o derechos humanos (Dasgupta y Weale, 1992), genera la posibilidad de que una persona que se encuentre presa o en la cárcel pueda disfrutar de las tres capacidades que se encuentran en el IDH sin contar con los anteriores logros. A partir de esa observación, se considera necesario su inclusión para una mejor medición (Booyesen, 2002).

significando que cualquier individuo le da el mismo valor de importancia a cualquiera de las tres dimensiones: salud, educación e ingreso. Calculadas a través de cuatro indicadores: log del Pib, esperanza de vida en años y un promedio ponderado de la tasa de alfabetización y tasa de escolarización.

Ahora bien, desde 2013, ante la falta de una interconexión de indicadores económicos como el PIB y de otras medidas más generales de bienestar como esperanza de vida, se ha estimado el Índice de Progreso Social³⁰ (IPS). Este índice excluye factores económicos y mide el bienestar de la sociedad observando resultados sociales y medioambientales. Además de ser publicado por la Organización de Progreso Social Imperativo, está basado en conceptos de Amartya Sen, Jean Paul Fitoussi y Joseph Stiglitz. La primera versión del índice se realizó en 2013, mejorándose en 2015 y 2016. A diferencia del IDH, esta medida se basa en indicadores de resultados y no de medios o mercancías como el PIB per cápita, lo que hace que ya no se considere al crecimiento como una condición necesaria para lograr el desarrollo. En los últimos resultados publicados de 2016, el índice muestra que este progreso social tiende a tener una desaceleración en las naciones desarrolladas a medida que tienen un mayor crecimiento. Además, da a conocer la presencia de nuevos retos a vencer como son la obesidad, la contaminación ambiental y el desperdicio en las áreas urbanas de países emergentes (CSR Journal, 2016).

Para México, algunos resultados más favorables del IPS de 2016, son el de encontrarse entre uno de los países con menor porcentaje de población en desnutrición, además de ser entre los más tolerantes en temas de diversidad de género y de encontrarse entre los 20 países del mundo

³⁰ Se define progreso social como “la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, establecer los bloques de construcción que permiten a los ciudadanos y las comunidades para mejorar y mantener la calidad de sus vidas, y crear las condiciones para todas las personas a alcanzar su máximo potencial” (Stern, Wares, y Hellman, 2016). Su estimación considera tres dimensiones de progreso social, en donde cada una de ellas se conforma de cuatro componentes que en total incluyen 53 indicadores: Necesidades Humanas Básicas (nutrición y cuidado básico médico, agua y sanidad, vivienda, salud personal), Bienestar Fundamental (acceso a conocimiento básico, acceso a información y comunicación, salud, calidad ambiental) y Oportunidades de Progreso (derechos personales, libertad personal y elección, tolerancia e inclusión, acceso a educación avanzada). (Deloitte, 2016).

que cuentan con el mayor número de universidades de clase mundial. Mientras que, por otro lado, entre los puntos más desfavorables reflejados en el IPS se encuentran relacionados con seguridad personal y acceso a información y comunicaciones. Además, señala la dificultad que tiene la población en adquirir una vivienda asequible y de calidad, ya que solo seis de cada diez mexicanos están en posibilidades de realizarlo (Deloitte, 2016).

Un punto vulnerable de este IPS es el no haber determinado del todo, los indicadores que conforman el índice, ya que en cada año estimado ha cambiado algunos indicadores e introducido nuevos. Esto ocasiona, que no exista una continuidad estadística en su cálculo, dificultando con ello realizar comparaciones en el tiempo.

Un indicador estimado a nivel nacional, que se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Población (CONAPO), es el Índice de Marginación. Medida que expresa lo opuesto del bienestar, es decir la carencia de oportunidades sociales y la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas. Estas privaciones se refieren a la inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. El CONAPO ha estimado este indicador desde 1990 y ha beneficiado a las dependencias gubernamentales para tener información actualizada de las carencias existentes en distintas áreas geoestadísticas estatales y municipales.

Algunos inconvenientes que se pueden señalar de este indicador es que no es comparable a través del tiempo ya que el valor del índice de marginación es obtenido de la agregación de siete indicadores³¹, median-

³¹ Dentro de la dimensión de educación se considera el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, población sin primaria completa de 15 años o más; mientras que de la vivienda se considera los ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada, porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra y para la dimensión ingreso, la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos y el porcentaje de la población en localidades con menos de 5000 habitantes.

te el método de componentes principales, agrupados en tres dimensiones (educación, vivienda e ingresos monetarios) a nivel municipal y agregándose una más a nivel estatal (distribución de la población) (CONAPO, 2013). Este método genera diferente ponderación de cada indicador para cada período, lo que indicaría que es la construcción del indicador no es la misma para cada uno de los años, dificultando la comparación año tras año. Además, adopta valores máximo y mínimo variables con valores positivos y negativos, que pueden ser diferente cada período. Cabe señalar que el valor mayor y menor representa la menor y mayor marginación respectivamente; sin embargo, el cero no indica una marginación media. Por último, considera variables que se encuentran muy correlacionadas entre sí lo que implica una duplicación en el peso de la misma privación.

Otra forma de medición del bienestar de la población y que ha tenido un gran auge es realizándolo de una manera subjetiva. Dentro de esta modalidad se encuentra el Índice para una Vida Mejor (IVM), que ha sido estimado desde 2011 por la OCDE para 38 países miembros de la misma. Se encuentra compuesto de 11 indicadores (vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción ante la vida, seguridad y balance vida-trabajo) y la información se obtiene a través de una aplicación interactiva que invita a los ciudadanos a calificar diversos indicadores que contribuyen al bienestar personal dentro de la sociedad y en el país, además de utilizar informes estadísticos³². Esto permite expresar, de manera reflexiva, cual es el fac-

³² Dentro de este indicador se puede detectar que existen diferencias en cuanto a las prioridades en los 11 factores que pueden brindar bienestar. De acuerdo con información de 2016, de los 11 indicadores, el factor más importante para América Latina es la educación de los niños, en América del Norte es la satisfacción ante la vida y en Europa el factor salud es lo primordial, mientras que en Asia la seguridad es lo más importante. De manera comparativa, México en 2016 ocupó la última posición en el índice para una mejor vida, entre los 36 países calificados. Su mejor calificación la obtuvo en compromiso cívico, empleo y medio ambiente, mientras que por el contrario los peores desempeños fueron en comunidad, educación, seguridad e ingresos.

tor más importante para el bienestar de la población, así como cuales elementos están haciendo daño para el mismo, contribuyendo a ser una herramienta fundamental de política pública.

No obstante, en mi opinión el IVM muestra el inconveniente de no poder ser del todo comparable entre los países, ya que, al realizarse la calificación del bienestar de acuerdo a la opinión de los ciudadanos, existen diferencias socioculturales que influyen en poder determinar cómo se define una buena vida. Es por ello, por lo que considero que este tipo de análisis es más conveniente realizarlo de manera comparada con respecto a gobiernos locales, ya que puede existir una menor heterogeneidad de características socioeconómicas y culturales.

Siguiendo en la misma línea, ante recomendaciones de la OCDE sobre las limitaciones de las estadísticas convencionales para reflejar el bienestar y el progreso, el INEGI realiza una medición del Bienestar Subjetivo a nivel nacional y estatal para 2014. Esto se ha realizado a partir de 2011 con 15 temáticas distintas considerando algunos de los lineamientos que aplica la OCDE.

Otro indicador subjetivo que ha sido calculado desde 2006 para 140 países por el Foro Económico Mundial es el Índice Happy Planet (IHP) que mide el desempeño de las naciones en lograr una vida larga, feliz y sustentable (New Economics Foundation, 2016). Este IHP ha sido criticado por poner demasiado énfasis en el aspecto ecológico y poco en las necesidades básicas humanas. Cabe señalar que, en 2016, México se ubicó como el segundo país más feliz, después de Costa Rica. Ello se atribuye principalmente al esfuerzo del gobierno en lograr la cobertura universal de los servicios de salud, y políticas para combatir el sobrepeso y obesidad. Además, según el Foro Económico Mundial, el tema ambiental está recibiendo más atención al haber sido un objetivo primordial dentro del Plan Nacional de Desarrollo de México 2007-2012, aunque señala también que falta mucho por hacer por la desigualdad económica que existe (Excelsior, 2016).

Como se puede observar cada uno de los indicadores sitúa a los países en diferentes posiciones de acuerdo con la forma de medición y de las di-

menciones que se consideren para el mismo. Mientras que algunos como el IHP ubican en los primeros lugares a México en bienestar o país feliz, y otros como el IPS señalan que en algunas dimensiones han existido progresos, mientras que en otras faltan mucho por realizar.

Con respecto al IDH, que es uno de los más considerados a nivel mundial para medir el bienestar, México ha permanecido casi en la misma posición a nivel mundial, aunque en algunas ocasiones se ha empeorado. Sin embargo, este índice, aunque es estimado a nivel local, no refleja problemas sociales actuales que han repercutido en el bienestar y que se han reflejado en los indicadores subjetivos (INEGI, 2016). La inseguridad ciudadana, la contaminación ambiental, los derechos institucionales que existe en algunas regiones de México no son incluidos en el IDH. Esto muestra la dificultad de construir un índice que nos muestre una radiografía de un país o una localidad.

Tabla 2.1.
Indicadores de Calidad de Vida, Bienestar y Desarrollo Humano elaborados para México

Indicador	Tipo de medición	Número de variables	Dimensiones	Método de selección de variables
Índice de Desarrollo Humano (UNPD)	Objetiva	4	Ingreso, Salud, Educación	Ad hoc
Índice de Calidad de Vida Física (Morris D., 1979)	Objetiva	3	Salud, Educación	Ad hoc
Índice de Progreso Social (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009)	Objetiva y Subjetiva	53	Necesidades humanas básicas, bienestar fundamental y oportunidades de progreso	Análisis factorial
Índice para una vida mejor (OCDE)	Subjetiva	11	Ingreso, Educación, Salud, Vivienda, Empleo, Comunidad, Medio Ambiente, Compromiso Cívico, Satisfacción ante la vida, Seguridad, Balance Vida-Trabajo	Ad hoc
Happy Planet Index (New Economics Foundation, 2016)	Subjetiva	4	Bienestar (vida en general), Esperanza de vida, Desigualdad entre las personas en cada país, Impacto en el medio ambiente	Ad hoc

Escala	Método para asignar peso a cada dimensión	Unidad Territorial	Cobertura territorial
0-1	Promedio	País, Estado, Municipal	188 países, Estados y municipios de México
0-100	Promedio	País	150 países
0-100	Para determinar la ponderación de cada indicador dentro del componente se usa el Análisis de Componentes Principales y el índice general es un promedio de las tres dimensiones	Países	133 países
0-10	Promedio	País, Estados	38 países de la OCDE. 31 entidades Federativas y Distrito Federal
0-10	Promediado con el impacto en el medio ambiente	País	140 países

Índice de Marginación	Objetiva	9	Educación, vivienda e Ingresos	Ad hoc
Indicador de Bienestar (Benvin, Rivera, & Tromben, 2016)	Objetiva	12	Uso del tiempo, condiciones de vida, autonomía económica, educación y exclusión social	Ad hoc
Indicador	Tipo de medición	Número de variables	Dimensiones	Método de selección de variables
Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) (Martinez, Flamand, & Hernández, 2008)	Objetiva	8	Social (condiciones educativas y sanitarias), Económica (riqueza), Ambiental (cuidado del medio ambiente) e Institucional (efectividad actividades gubernamentales y participación ciudadana)	Ad hoc
Bienestar subjetivo o felicidad en Jalisco (Arroyo, Corvera, & Rodríguez, 2013)	Subjetiva	11	Sensación de bienestar, ritmo de vida, empleo, comunidad, apoyo social, bienestar psicológico, seguridad financiera, cultura y educación, actitudes hacia el gobierno e instituciones públicas, entorno ambiental, percepción de seguridad	Referencia a cuestionario aplicado en Gran Victoria, Canadá
Índice de Calidad de Vida (INCAVI) (García, 2011)	Subjetiva	7	Salud, Económico, Educación Seguridad, Buen gobierno, vida comunitaria, bienestar personal	Ad hoc

Fuente: Elaboración propia.

Límite mínimo y máximo variable	Análisis Factorial	Entidad Federativa, Municipio y localidad	31 estados y Distrito Federal y sus municipios en México
0-100	Promedio	País	Cuatro países (Colombia, Ecuador, México, Uruguay)
Escala	Método para asignar peso a cada dimensión	Unidad Territorial	Cobertura territorial
0-1	Promedio	Municipal	México
1-10	Promedio	Municipal y Regiones de Jalisco	Jalisco
0-10	Promedio	País	México

Capítulo 3.

Metodología para el análisis del impacto de la descentralización fiscal en el bienestar social local

A partir de que los gobiernos locales se convirtieron en elementos clave en el desarrollo, se ha motivado la necesidad de medir el impacto que han tenido las medidas y reformas de descentralización fiscal. Por ello, si las reformas realizadas al artículo 115 constitucional y a la Ley de Coordinación Fiscal fueron favorables, se tiene que ver reflejado en progresos sociales, es decir mejores servicios en vivienda, menor inseguridad, mayor empleo. Esto es, en un buen desempeño de sus atribuciones que, se ven reflejadas en un mayor bienestar social.

Esto daría la necesidad de vincular dos variables fundamentales que vienen a ser el objetivo principal de esta investigación: descentralización fiscal y bienestar. De esta manera, el primer reto es construir indicadores que permitan interpretar de manera adecuada, por un lado, las interrelaciones fiscales gubernamentales que expresan el grado de control en el gasto y de recursos del gobierno central, así como de fortalecimiento en sus finanzas; y por otro lado, el cumplimiento de las atribuciones de los gobiernos locales que contribuyen a un mayor bienestar.

Así, el objetivo de este capítulo es presentar la propuesta metodológica que se siguió para la construcción de los indicadores, los cuales fueron fundamentales para llegar a la comprobación de la hipótesis de la presente investigación. Para el desarrollo de dicha metodología se determinaron tres secciones. En la primera, se establece la estrategia de investigación y la forma de recolección y el tratamiento de los datos necesarios para el

análisis, así como la estimación del índice de fortalecimiento. En la segunda se desarrolla la metodología llevada a cabo para estimar el índice de bienestar social y por último, en la tercera, la construcción del modelo econométrico de panel de datos en donde se da la relación de los índices estimados.

Estrategia de investigación

El análisis de la información comprende tres etapas. Una primera, será el análisis de las finanzas públicas de los municipios del estado de Jalisco en el período 1980-2015. La elección de este período obedece a que el inicio de la descentralización fiscal se dio con la distribución de recursos no condicionados (participaciones) de parte del gobierno federal en 1980, hacia los gobiernos locales, cuando se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal y se estipuló que se les daría recursos provenientes de la recaudación federal. Para dicho análisis se construyó un índice de fortalecimiento que resume la capacidad de un municipio de solventar sus gastos. El cual se explicará, más adelante, de manera más detallada, cómo se llegó a su construcción.

Una segunda etapa comprende la construcción de un índice de bienestar para los municipios del estado de Jalisco para los años 2000, 2010 y 2015; que viene a ser complementario con los publicados oficialmente (IDH y de Marginación). Además, este índice es comparable en el tiempo y entre los municipios. La razón de haber elegido estos años para su construcción se debe a la disponibilidad de información, en donde la mayor parte de ella proviene de los censos y conteos poblacionales para las variables que se incluyeron en su construcción.

Una tercera etapa, consistió en analizar la relación entre bienestar y descentralización fiscal a través de un modelo econométrico de panel de datos, que permitió conocer cuáles son las variables que tuvieron impacto en el bienestar de la población durante este período de estudio.

Por lo tanto, a continuación, se realiza el desarrollo de la metodología que se llevó a cabo de una manera más detallada.

Primera Etapa

Proceso de Recolección de Datos

La información estadística de las finanzas municipales de Jalisco que comprendió el período 1980-2015 fue recopilada de las siguientes fuentes de información: Finanzas Públicas estatales y Municipales de México del INEGI (1990) y fue complementada, para aquellos municipios que no reportaron información, con las Cuentas Públicas Municipales, publicadas en los Diarios Oficiales del Congreso del Estado de Jalisco.

Esta carencia de información puede entenderse como una falta de rendición de cuentas, ya que existen municipios que no publican su cuenta pública. Cabe señalar que la mayoría de las cuentas públicas faltantes corresponden a municipios rurales. Esto puede deberse a que no fue aprobada por el Congreso del Estado o existe un mal manejo de las finanzas públicas, perjudicando con ello la transparencia. De esta manera, la falta de información estadística afecta para realizar análisis de manera continua o longitudinal para todos los municipios del estado.

De esta forma, fueron 91 municipios de los 125 del estado de Jalisco, para los que se pudo obtener información continua de 1980-2015. Los cuales contienen el 94% de la población del 2015 del estado de Jalisco, así como la totalidad de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y que administraron en conjunto el 95% de los ingresos tributarios de 2015. Sus características se muestran en la tabla 3.1.

Tabla 3.1.

Características de municipios considerados dentro del análisis

Urbanización	%	Marginación	%	Tamaño ³³	%
Rurales	50.55	Muy alta	1.10	Grande	10.99
Rur-urbanos	7.69	Alta	14.29	Mediano	29.67
Urbanos	35.17	Media	20.87	Pequeño	59.34
Metropolitanos	6.59	Baja	49.45		
		Muy baja	14.29		

Fuente: Elaboración propia.

Construcción del Índice de Fortalecimiento

El objetivo de analizar los cambios en el fortalecimiento de los municipios es para encontrar aquellos gobiernos locales que tienen mayores recursos propios, así como la capacidad de pagar sus gastos; es decir, tener el poder de decisión y control en sus atribuciones e ingresos, y observar su evolución durante el período en que se dieron las diferentes reformas.

Para obtener dicho indicador, se requirió una herramienta de análisis multivariado como el análisis factorial, que permite condensar o resumir la información contenida en un grupo de variables originales a una serie o valor teórico nuevo con una mínima pérdida de información. Específicamente se utilizó el método de componentes principales, que corresponde a una de las formas básicas del modelo general de análisis factorial (Hair, et al., 2004).

³³ Para poder definir el tamaño del municipio, se implementó a la población como variable. Un municipio de tamaño pequeño es aquel donde predomina la actividad primaria y cuenta con una población menor de 25 mil habitantes. Un municipio mediano viene siendo aquel que se encuentra en la transición de lo urbano y lo rural, es decir actividades agropecuarias, forestales o pesqueras combinadas con la industria, artesanías, comercio y servicios. Estos municipios cuentan con una población entre 25 mil y 100 mil habitantes. Por último, los municipios grandes son aquellos en los que se observa un mayor dinamismo en las actividades del sector terciario y cuenta con una población mayor a los 100 mil habitantes.

De acuerdo a la revisión de literatura, varios autores han considerado diferentes medidas y han estimado un indicador que refleje la independencia de los gobiernos locales para poder realizar sus gastos. Los cuales podrían ser un indicador similar al que se estimó en esta investigación: índice de fortalecimiento. Sin embargo, al revisar la metodología de estos autores, se detectó que solo se introducía variables relacionadas con el ingreso o gasto, pero no combinaban la dependencia a las transferencias existente. Las aportaciones de otros autores se muestran en la tabla 3.2.

Tabla 3.2.

Indicadores de otros autores para construir el índice de fortalecimiento de las finanzas municipales

Indicador	Descripción	Definición	Fuente
Autonomía financiera (AF)	Ingresos Propios/Ingresos Totales. Donde los Ingresos Propios = impuestos + derechos + productos y aprovechamientos	Muestra la capacidad del gobierno municipal de generar ingresos propios sin depender de transferencias federales y estatales. Así a medida que aumente la proporción tendrá un mayor fortalecimiento, pues puede tomar sus propias decisiones sobre el uso y destino de sus recursos	(Fiorino, Galli, y Padovano, 2015; Ibarra, 2010; Cabrero y Orihuela, 2002)
Capacidad (CF)	Total de ingresos propios / Total de gasto	Permite conocer la capacidad del municipio para cubrir sus gastos con los ingresos propios.	(Peña y Bojórquez, 2012; Ibarra, 2010; Cabrero y Orihuela, 2002)
Dependencia (DF)	Total de Ingresos Indirectos para el año N/ Total de gastos para el año N	Muestra la capacidad del gobierno municipal para cubrir sus gastos totales con ingresos provenientes de los ingresos indirectos	(Ibarra, 2010)
Esfuerzo Fiscal = Ingresos Propios per cápita del municipio (EF)	Ingresos propios en el año N/ Total de la población para el año N ³⁴	Es el esfuerzo por recaudar y al compararse con municipios de su mismo tamaño o de la región implica la brecha existente por recaudar.	(Sour L., 2008; Ibarra, 2010; Cabrero y Orihuela, 2002)

Fuente: Elaboración propia.

³⁴ Aunque Sour (2008) representa el esfuerzo fiscal como: Esfuerzo fiscal = (Recaudación actual/Capacidad fiscal). Calculándose la Capacidad Fiscal de diferentes formas. Bird (1976) propone dos formas: con un nivel impositivo ideal, o considerando un promedio de una re-

A partir de ello, se decidió determinar la construcción del índice considerando cuatro variables que han sido utilizadas en otros estudios y que de forma agregada permitió conocer el fortalecimiento de los municipios en sus finanzas (Cabrero, 1996; Carrera, 2006; Ibarra, 2010) y además se pudo ver la correlación que mantienen los indicadores, las cuales se encuentran contenidas en la Tabla 3.3. Este indicador viene a ser mas completo que los encontrados en la literatura, ya que concentra diferentes mediciones: la capacidad de generar ingresos propios, así como de recaudar el impuesto predial, de pagar sus gastos y el esfuerzo por recaudar.

Tabla 3.3
Correlación entre los indicadores

Variables	1	2	3	4
1. Autonomía Financiera	1.00			
2. Capacidad Fiscal	0.818*	1.00		
3. Dependencia Financiera	-0.888*	-0.721*	1.00	
4. Esfuerzo Fiscal	0.521*	0.439*	-0.807*	1.00

*Correlación significativa al 0.01

Fuente: Elaboración propia.

Una vez obtenido los índices, para poder realizar el análisis de manera agrupada se consideraron cuatro categorías de fortalecimiento: débil, regular, aceptable y fuerte. Las cuales consistieron en una estratificación de los municipios de acuerdo con el índice de fortalecimiento obtenido de manera individual para cada año correspondiente. Esta clasificación se realizó con los siguientes criterios (Tabla 3.6).

gión o clase. Mientras que Martínez, Vázquez y Boex (1997) considera la recaudación fiscal de un año base, el PIB per cápita municipal, el producto regional bruto, el total de recursos a impuestos y el sistema impositivo representativo como indicadores de capacidad fiscal. Para estimar el pib municipal considera: $(\text{pib estatal} / \text{población estatal}) \times \text{pob municipal}$.

Tabla 3.4.

Categorías de fortalecimiento de los municipios del estado de Jalisco

Categoría de fortalecimiento	Criterio
Débil	Municipios que se encuentran debajo de la media menos una desviación estándar
Regular	Municipios que se encuentran entre la media y la media menos una desviación estándar
Aceptable	Municipios que se encuentran entre la media y la media más una desviación estándar
Fuerte	Municipios que se encuentran por arriba de la media más una desviación estándar

Fuente: Elaboración propia.

Segunda Etapa

Construcción de Índice de Bienestar Local

Algunos investigadores consideran que tener un índice de bienestar es ideal para poder dar respuesta a varias preguntas. Entre algunas de ellas, conocer si se está mejor que hace “x” años y cuáles son las dimensiones que se han beneficiado o se han visto afectadas. Esto es, un índice viene a ser una descripción abreviada, como es la tasa de inflación, de desempleo o de la bolsa de valores que permite conocer de manera resumida las condiciones en que se encuentra la población e identificar los problemas que afectan más a la sociedad, y así proponer algunas posibles soluciones. Además de realizar una mejor planeación del presupuesto público (Hagerty y Land, 2007).

Sin embargo, construir un indicador de bienestar es complicado: en primer lugar, porque la definición de bienestar es ambigua o general, que hace que comprenda una o varias dimensiones y en ocasiones no se encuentren correlacionadas entre sí debido a que las causas no son las mismas. En segundo lugar, la importancia o el valor de ponderación que se le

puede dar a cada dimensión en el bienestar puede ser diferente desde el punto de vista de un político y entre los mismos ciudadanos. Por último, algo muy relevante, la disponibilidad de información estadística; que sea confiable y oportuna para su cálculo.

De esta manera, el índice de bienestar local estimado tiene las siguientes características:

- a) Se encuentra fundamentado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, y por lo tanto se incluyeron funcionalidades básicas que han sido consideradas en otros indicadores (Tabla 2.1) de manera aislada. Principalmente, aquellos logros que se pueden alcanzar si se da el cumplimiento de la prestación de bienes y servicios de parte de los gobiernos locales, los cuales han sido establecidos en el Artículo 115 Constitucional³⁵.
- b) Además el índice incluye variables que tienen información estadística de fácil acceso y publicación periódica lo que facilita su estimación y actualización.

³⁵ El Artículo 115 Constitucional establece que:

“...III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”

Y además

“...IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria...b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios...c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017).

- c) Su estimación es sencilla.
- d) Permite medir dimensiones de manera aislada y global.
- e) La importancia de cada dimensión es igual, lo que permite ser comparable entre las unidades y el tiempo, ya que las preferencias son constantes.

Sin embargo, algunas limitantes de este índice son:

- a) La falta de inclusión de variables relacionadas con el medio ambiente, debido a la inexistencia de datos periódicos a nivel municipal y que en la actualidad se comienzan a construir.
- b) Así también, la omisión en el cálculo para los años de 2005 y anteriores a 2000, debido a la falta de información estadística de algunas variables (viviendas con lavadora, empleo) necesarias para la estimación del IBL. No obstante, los resultados para estos años fueron importantes.

Selección de variables

Para la estimación del Índice de Bienestar Local, se consideraron seis variables: viviendas con lavadora³⁶, tasa de mortalidad infantil, población ocupada, población con educación superior, viviendas con computadora y delitos del fuero común. Las cuales, se agruparon en cuatro dimensiones: características de la vivienda, salud, educación y empleo, y seguridad, que fueron definidas a través del análisis factorial exploratorio³⁷. Dicho método permite agrupar en conjuntos las variables para expresarlos en un número menor de factores. Estas cuatro dimensiones que se consideraron agruparon las variables como se encuentra

³⁶ Este índice de correlación coincide con las afirmaciones realizadas por José Antonio Meade, titular de la Secretaría de Desarrollo Social que indica que cuando una vivienda tiene lavadora, indica que existen servicios tales como: electricidad, agua, drenaje (Clemente, 2016).

³⁷ El Análisis Factorial Exploratorio permite agrupar variables, así como identificar aquellas que no pertenecen a un marco de estudio. Este método proporciona una indicación matemática sobre el número apropiado de índices a formar o número mínimo de factores que puedan explicar la mayor cantidad de varianza compartida.

señalado en Tabla 3.5. Por último, la información para construir cada uno de los indicadores se generó de acuerdo con cómo se señala en la tabla.

Tabla 3.5.
Dimensiones del Índice de Bienestar Local

Vivienda	Salud	Educación y empleo	Seguridad
Vivienda con lavadora	Tasa de mortalidad infantil	Empleo	Delitos del fuero común
		Educación superior	
		Vivienda con computadora	

Fuente: Elaboración propia.

Después de haber seleccionado las variables y definido las dimensiones, se procedió a la estimación del índice de bienestar local. Primeramente, se normalizaron los valores de cada una de ellas, lo cual permitió que los valores para cada variable se encontraran entre 0 y 1. Cabe señalar que la dimensión de educación y empleo, que es integrada por más de dos variables, fue necesario normalizar cada uno de los valores de las variables por separado para luego obtener un valor promedio dentro de la dimensión. Así:

$$\text{Indicador normalizado} = \frac{(x_i - x_{\min})}{(x_{\max} - x_{\min})}$$

En donde:

x_i = valor de la variable x del municipio i

x_{\min} = valor mínimo registrado de la variable x en el período

x_{\max} = valor máximo registrado de la variable x en el período

Es necesario hacer notar que para las dimensiones de salud y seguridad se obtuvo el inverso del indicador obtenido, ya que de no hacerlo expresaban lo contrario al bienestar es decir significaba una marginación.

$$\text{Indicador normalizado para salud y seguridad} = 1 - \frac{(x_i - x_{\min})}{(x_{\max} - x_{\min})}$$

Una vez normalizados los valores de las variables, antes de obtener un promedio de las cuatro dimensiones para la estimación del índice, fue necesario promediar las variables que se encontraban en el índice educación y empleo. Así una vez tenido los valores de cada dimensión se obtuvo un promedio de las mismas, dándoles con ello la misma ponderación o importancia a cada dimensión en el bienestar de la población.

Así, el Índice de Bienestar Local final sería un promedio de los valores normalizados de las cinco dimensiones:

$$IBL = \frac{(V + SA + PE + S)}{4}$$

En donde

IBL = Índice de Bienestar Local

V = Dimensión Vivienda

SA = Dimensión Salud

PE = Dimensión educación y empleo

S = Dimensión seguridad

Tipología de municipios

Después de haber estimado los IBL para los tres años correspondientes, se realizó una agrupación de los municipios conforme a las características de las dimensiones de 2015. Para realizar dicho proceso se utilizó la técnica multivariable de clúster análisis con el método de k-medias, generando con ello 3 grupos.

Esta técnica agrupa las unidades de acuerdo con la semejanza en sus características, que serían en este caso las dimensiones de vivienda, salud, educación y empleo y seguridad. Esto permite identificar aquellos municipios que tienen deficiencias en alguna dimensión para poder realizar sugerencias en inversión de recursos públicos en este caso, o de política pública.

Tabla 3.6
 Construcción de Dimensiones e Indicadores

Indicador	Variable	Fuente	Construcción del Indicador
Dimensión Vivienda			
Vivienda con lavadora (Drenaje, Agua entubada, piso diferente de tierra, electricidad y Aparatos electrodomésticos)	Viviendas con lavadora	INEGI. Simbad Censo General de población y vivienda 2000	$\% \text{ Viviendas con lavadora} = \frac{\text{Viviendas con lavadora}}{\text{Total de viviendas particulares}}$
	Total de viviendas particulares	INEGI. Simbad Censo General de Población y Vivienda 2010 INEGI, Encuesta intercensal 2015	
Dimensión Salud			
Tasa de mortalidad infantil	Defunciones de menores de un año ³⁸	INEGI. Simbad Censo General de población y vivienda 2000	$\text{Tasa de mort. infan.} = \frac{\text{Número de defunciones menores de un año}}{\text{Total de nacimientos} \times 1000}$
	Nacimientos	INEGI. Simbad Censo General de Población y Vivienda 2010 INEGI, Encuesta intercensal 2015	

³⁸ En caso de que el municipio no registrara datos de defunciones de menores de un año, se consideró la información de años previos para la estimación de la tasa de mortalidad infantil.

Tabla 3.6 (continuación)

Indicador	Variable	Fuente	Construcción del Indicador
Dimensión Educación y Empleo			
Empleo	Población ocupada ³⁹	INEGI. Simbad Censo General de población y vivienda 2000	$\% \text{ Población ocupada} = \frac{\text{Número de personas ocupadas}}{\text{Total de personas de 12 años y mas}}$
	Población de 12 años y mas	INEGI. Simbad Censo General de Población y Vivienda 2010	
		INEGI, Encuesta intercensal 2015	

³⁹ Se considera persona ocupada aquellos trabajadores empleados y obreros, eventuales o de planta, que en el mes de referencia trabajaron bajo control o dirección de la empresa en la entidad federativa o fuera de ésta (es decir en el estado donde se ubica la empresa o en cualquier estado de la República Mexicana) con una remuneración fija o determinada cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral. Incluye al personal con licencia por enfermedad, vacaciones huelgas y licencias temporales con o sin goce de sueldo. Excluye al personal con licencia ilimitada, pensionado con base en honorarios, igualas o comisiones (INEGI, 2016).

Educación Superior	Población con educación superior ⁴⁰	SIMBAD, INEGI. Censo General de población y vivienda 2000	<i>% Pob con educación superior =</i>
	Población de 25 años y mas	SIMBAD, INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2010	<i><u>Número de personas ocupadas</u></i>
		INEGI, Encuesta intercensal 2015	<i>Total de personas de 25 años y mas</i>
Vivienda con computadora	Viviendas con computadora	SIMBAD, INEGI. Censo General de población y vivienda 2000	<i>% Viviendas con computadora =</i>
	Total de viviendas habitadas	SIMBAD, INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2010	<i>Viviendas <u>con computadora</u></i>
		INEGI, Encuesta intercensal 2015	<i>Total de viviendas habitadas</i>

Dimensión Seguridad

⁴⁰ La población con educación superior se considera aquellas personas que cursaron preparatoria o bachillerato, normal de licenciatura, técnico con preparatoria terminada, profesional, maestría o doctorado.

Seguridad	Delitos del fuero común ⁴¹	SIMBAD, INEGI. Estadísticas vitales 1998,2008, 2010 y 2015	$\text{Seguridad} = \frac{\text{Número de delitos del fuero común}}{\text{Total de habitantes}} \text{ (diez mil)}$
		SIMBAD, INEGI. Censo General de población y vivienda 2000	
	Total de habitantes	SIMBAD, INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2010	
		INEGI, Encuesta intercensal 2015	

Tercera Etapa

Construcción modelo econométrico

Con la finalidad de comprobar la hipótesis de la presente investigación y medir el impacto de la descentralización en el bienestar de la población, se estimaron modelos de regresión con datos en panel. Los cuales permiten analizar la información en dos dimensiones: tiempo y espacio. Este método, es adecuado para este estudio ya que permite controlar la heterogeneidad de las unidades de medición, además proporciona mayor cantidad de datos, y permite detectar comportamientos complejos (eco-

⁴¹ Para poder estimar la tasa de seguridad para el año 2000, se consideró el número de delitos registrados en 1998 para 55 municipios, ya que es la información disponible para ese período a nivel municipal y el resto de los municipios se consideraron los delitos de 2008.

nomías de escala, dinámica de cambio) que no se pueden detectar con modelos transversales o de series de tiempo (Gujarati & Porter, 2010).

La combinación de las dimensiones tiempo y espacio permite mejores resultados, por lo que se considera que es el método más apropiado para estudiar la relación entre descentralización fiscal y bienestar social.

La fórmula general de este modelo de regresión con datos en panel se puede expresar así:

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_i X_{it} + u_{it}$$

Donde y_{it} es la variable dependiente del municipio i , en el tiempo t ; X_{it} es el vector de cada una de las variables explicativas i , en el tiempo t o $t-1$, β_i es el vector de parámetros estimados y u_{it} es el término de error.

Las regresiones agrupadas se realizaron mediante el método de Mínimo Cuadrados Ordinarios (MCO) incluyendo efectos fijos. La determinación de realizarlo con efectos fijos fue considerando los resultados obtenidos en la Prueba de Hausman⁴² ($H_0 \neq 0$), en donde resultó ser significativa, lo que indica que es más conveniente un modelo con efectos fijos que un modelo de efectos aleatorios. En donde la diferencia entre ambos son diferentes supuestos⁴³.

⁴² La prueba de Hausman compara los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios. Donde la hipótesis nula es que no existe correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas (Greene, 1998).

⁴³ La diferencia entre un modelo con efectos fijos o efectos aleatorios está en la correlación que existe entre el término error (ϵ_i) y las variables independientes o X . De esta manera si no existe una correlación entre el término error y las variables independientes será más apropiado un modelo de efectos aleatorios; sin embargo, si existe una correlación será más apropiado un modelo de efectos fijos. Por ejemplo, algunos municipios pueden tener mayor bienestar por razones que no se pueden observar en el modelo con los datos disponibles. Si se asume que estas características no observables son en gran parte del tiempo estables, la estimación con efectos fijos es mejor. Sin embargo, si se supone que los efectos no observables no están correlacionados con las variables independientes se utilizará efectos aleatorios. Para determinar cuál modelo es mejor se utiliza la Prueba de Hausman, en donde la hipótesis nula es que no existe correlación (Gujarati y Porter, 2010).

También se realizaron las pruebas de Heteroscedasticidad⁴⁴ a través de la prueba White en donde si $H_0 \neq 0$, entonces existe heteroscedasticidad. Por lo tanto, al ser significativa la prueba White en la Dimensión Vivienda, se decidió realizar regresiones independientes según el grado de urbanización (municipios rurales y urbanos).

De la misma manera para conocer la validez y bondad de ajuste del modelo se consideraron la prueba F y R^2 ⁴⁵. En donde la prueba F resultó significativa para todos los modelos.

También se consideró la normalidad de los residuos con la finalidad de que los resultados fueran válidos. Dentro de la teoría no existe un acuerdo general de cuáles deberían ser los valores de la curtosis y asimetría para considerarse una normalidad, por lo tanto, se consideró el criterio de Curran, West y Finch (1996) que sugieren que una distribución con valores de curtosis y asimetría mayores a 3 y 21 violan los supuestos de normalidad. Como resultado, considerando estos criterios, los valores de la curtosis y asimetría en la distribución de los residuos fueron menores a ellos. Por lo que los modelos son válidos.

Descripción de variables

Para la construcción de los modelos, se utilizó una matriz de datos que incluyó las variables dependientes e independientes, la cual se conformó con datos provenientes de diferentes fuentes, debido a que incluye finanzas municipales, resultados electorales, calificación de transparencia de información y otras variables de control para los 124 municipios de Jalisco para los años de 2000, 2010 y 2015.

Sin embargo, algunas variables, como las relacionadas con finanzas municipales principalmente, registraron una omisión de valores en la in-

⁴⁴ La Heteroscedasticidad indica que, dadas las variables explicativas, la varianza del término de error no es constante (Wooldridge, 2001).

⁴⁵ La Prueba F indica la significancia global de la regresión estimada. La R^2 es el coeficiente de determinación e indica la proporción de la variación muestral de la variable dependiente explicada por las variables independientes.

formación estadística durante el período, por lo que para completar la base de los municipios se aplicó el método de imputación denominado sustitución por la media⁴⁶, en donde se consideró el valor promedio de dos valores extremos de la misma variable para el mismo municipio. Así, con ello se pudo obtener un panel balanceado.

Variable Dependiente

Como variable dependiente o explicada se consideró el índice de bienestar local obtenido en el capítulo cuatro para cada uno de los municipios, y que toma un valor entre 0 y 1. En consecuencia, para realizar los modelos, se consideraron tres medidas como variables dependientes: la del índice local de bienestar y, además, las dimensiones de: vivienda y seguridad con la finalidad de analizar los efectos de manera más particular.

Variables Independientes

Las principales variables explicativas de interés son las variables de descentralización fiscal. Como se mencionó al inicio, el concepto de descentralización fiscal, considerado como la devolución de responsabilidades fiscales a los gobiernos locales, ha sido abordado en una diversidad de estudios académicos; sin embargo, su medición se ha vuelto complicada ya que es considerada como una medida polifacética. Lo cual ha provocado que no se haya podido determinar una dimensión que represente el alcance que han tenido los gobiernos locales en cuanto a autoridad, grado de autonomía y responsabilidad (Liu, Martínez-Vazquez, & Timofeev, 2013).

Como el principal objetivo es examinar y cuantificar la influencia de la descentralización fiscal en el bienestar de la población en el período 2000-2015, los indicadores que se consideraron en este análisis empírico fueron desde diferentes perspectivas: una descentralización de ingresos, y una descentralización del gasto. De esta manera las medidas que se

⁴⁶ Este método de sustitución de datos ausentes denominado sustitución por la media es el más utilizado.

incluyeron en el panel de datos fueron: del lado de los ingresos, se consideraron aquellos recursos que comprendieron una devolución como son los ingresos propios percapita en donde se incluye la recaudación del impuesto predial y las transferencias no condicionadas o participaciones. Mientras que por el lado de los egresos se consideró la inversión pública per cápita que representa una devolución en la toma de decisiones del destino de los recursos municipales. Sin embargo, con la finalidad de conocer cuál es la influencia en el bienestar de aquellos recursos condicionados o los correspondientes a una delegación de recursos también se incluyeron las aportaciones.

Así mismo, dentro del modelo se consideró el índice de fortalecimiento estimado en el Capítulo 4. Esta variable se consideró como variable rezagada, es decir para el año anterior en el que se estimó el índice. Esto fue debido a que los efectos del fortalecimiento se pueden hacer notar posteriormente al año estimado.

Variables de Control

El bienestar social puede ser afectado por otros factores que no sean la descentralización fiscal, por lo que tiene que considerarse aspectos políticos, administrativos y sociales que pudieron haber influido en su cambio. Es por ello que para realizar la relación causa efecto de la descentralización fiscal y bienestar se introdujeron variables que son características para cada municipio.

Así, con respecto al aspecto político se consideran dos variables proxy que tienen un efecto contrario en el gasto gubernamental y por ende en el

bienestar social: la participación electoral⁴⁷ y la competitividad electoral⁴⁸. Estas dos variables se consideraron con valores rezagados, debido a que también sus efectos son posteriores a las elecciones.

Mientras que para lo administrativo se introdujo la calificación de transparencia de información⁴⁹. Oates (2008) señala que la descentralización supone que, ante la cercanía de la población con el gobierno y la participación de la misma en la toma de decisiones, la prestación de bienes y servicios será más adecuada a las características de la misma. Además, de propiciar una mayor rendición de cuentas de los gobernantes hacia los representados y por lo tanto una mayor transparencia en sus decisiones, acciones y eficiencia en la aplicación de los recursos. Por otro lado, con respecto a la competitividad electoral, algunos autores (Cleary, 2003) consideran que esta competitividad política produce un aumento de la eficiencia y por consiguiente trae efectos positivos. Sin embargo, otros autores (Lizzeri & Persico, 2005, 2001; Fonseca, Gatica, & Chavez, 2012) señalan que la competencia política reduce el gasto de gobierno en servicios públicos, lo que conduce a una reducción del bienestar de la población, ya que se deja de invertir en gasto social y se destina a gastos

⁴⁷ Por participación electoral se entiende como el derecho individual de los ciudadanos en participar en la selección de sus gobernantes a través de elecciones, referéndums u otra forma de ejercer sus derechos (Eterovic & Eterovic, 2012). Cabe señalar que la participación política puede llevarse a cabo no solo mediante el voto, sino también puede realizarse mediante otros medios: en forma de protesta, discursos públicos, cabildeo, participación colectiva o mantener contacto con funcionarios.

⁴⁸ La competitividad electoral viene a ser un ingrediente de la democracia y se entiende por ella como el poder de ejercer presión de parte de los partidos políticos dentro de una estructura política definida (Eterovic & Eterovic, 2012).

⁴⁹ Esta calificación fue realizada por el Instituto de transparencia, información pública y protección de datos personales del Estado de Jalisco (ITEI). La cual consiste en una verificación de los portales web de cada ayuntamiento considerando que se publique información fundamental relativa a finanzas, patrimonio, administración, gestión pública y planeación estratégica (ITEI, 2016).

electorales o al cumplimiento de promesas que se hicieron en campaña a quienes apoyaron su candidatura. Por consiguiente, se espera la posibilidad de tener resultados en ambos sentidos de impacto.

Por último, como medidas de desarrollo que pueden influir en la recaudación de impuestos y prestación de servicios, se introdujeron las variables de densidad poblacional que representa una medida proxy del grado de industrialización y población ocupada. Además, para poder distinguir la diferencia de efectos en los municipios de acuerdo al nivel de urbanización y período, se consideraron como variables dummy al municipio urbano y al año correspondiente, tomando como año de referencia al año de 2015.

Tabla 3.7.

Descripción de variables en modelo econométrico de panel de datos

Variables	Descripción, impacto esperado, fuente	Operacionalización
Índice de Bienestar Local (IBL)	Variable Dependiente. El IBL mide el promedio de los logros obtenidos en cuatro dimensiones: vivienda, salud, educación y empleo y seguridad. Tiene una escala entre 0 y 1. Fuente: Capítulo 5 del presente trabajo de investigación	Ver etapa 2 metodología. Capítulo 3
Dimensión vivienda	La dimensión vivienda mide el promedio de los logros obtenidos en infraestructura básica (drenaje, agua potable). Tiene una escala entre 0 y 1. Fuente: Capítulo 5 del presente trabajo de investigación	Ver etapa 2 metodología. Capítulo 3
Dimensión seguridad pública	La dimensión seguridad pública mide el promedio de sentirse seguro dentro del municipio en el que se habita. Tiene una escala entre 0 y 1. Fuente: Capítulo 5 del presente trabajo de investigación	Ver etapa 2 metodología. Capítulo 3
Ingresos propios percápita	Se mide a través de los ingresos propios percápita en miles de pesos constantes. Corresponde a la capacidad de recaudación de recursos de parte del ayuntamiento. Se espera un impacto positivo (Amanor-Boadi, Zereyesus, & Ross, 2009; Ramírez, Díaz, & Bedoya, 2016) Fuente: SIMBAD, INEGI	$Ing\ prop\ percapita = \frac{Ingresos\ Propios}{Población}$ Donde: Ingresos propios = Impuestos + Derechos + Productos + Aprovechamientos

Participaciones percápita	Se mide a través de las transferencias no condicionadas o participaciones percápita en miles de pesos constantes. Son transferencias no etiquetadas transferidas por los estados Fuente: SIMBAD, INEGI	$\frac{\text{Participaciones}}{\text{Población}}$
Aportaciones percápita	Se mide a través de las transferencias condicionadas o aportaciones percápita en miles de pesos constantes. Es la cantidad de recursos percápita que recibe del gobierno federal. Fuente: SIMBAD, INEGI	$\frac{\text{Aportaciones}}{\text{Población}}$
Inversión pública percápita	Consiste en la inversión pública percápita en miles de pesos constantes. Donde la inversión pública son las asignaciones destinadas a obras y proyectos productivos y acciones de fomento. Se espera un impacto negativo o positivo (Barcelata, 2015; CONAPO, 2016; Diaz-Cayeros & Silva, 2004) Fuente: SIMBAD, INEGI	$\frac{\text{Inversión}}{\text{Población}}$
Fortalecimiento municipal	Mide el grado de fortaleza de las finanzas municipales Fuente: Capítulo 4. Se espera un impacto positivo en el índice de bienestar (Oates W., 2008; 1972)	Ver etapa 1 metodología. Capítulo 3
Participación ciudadana	Proporción de población mayor de 18 años que participó en las últimas elecciones locales. Se espera un impacto positivo (Cabrero, 2013) Fuente: (IEPC, 2016) http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales	$\frac{\text{Part elect} = \text{Votos totales}}{\text{Población de 18 años y mas}}$

Variables	Descripción, impacto esperado, fuente	Operacionalización
Competitividad electoral	Es la medida en que el poder político es disputado por partidos políticos, grupos de presión u otras fracciones organizadas dentro de una estructura política definida. Se espera un impacto negativo (Keefer & Khemani, 2004) o positivo (Cleary, 2003). Corresponde a la diferencia en porcentaje de votos del partido ganador menos el porcentaje obtenido por el partido que quedo en segundo lugar. Su impacto en el bienestar puede ser positivo o negativo (Cleary, 2003; Lizzeri & Persico, 2005; Fonseca, Gatica, & Chavez, 2012) Fuente: (IEPC, 2016) http://www.iepejalisco.org.mx/resultados-electorales	Competitividad electoral = 1 - (Porcentaje de votos partido ganador - porcentaje de votos partido en segundo lugar)
Calificación en transparencia de información	Calificación otorgada por el ITEI de acuerdo a información en el portal web del ayuntamiento. Fuente: https://www.itei.org.mx/v4/index.php/evaluaciones Consultado 20 febrero 2017	
Densidad poblacional	La densidad poblacional es considerada como variable proxy para medir el grado de desarrollo de los municipios o de ruralidad de los mismos. Debido a la ausencia de información de la producción a nivel local. Esta medida es utilizada por Ruiz Porras <i>et al.</i> (2014b) y Flamand <i>et al.</i> (2007) Fuente: SIMBAD, INEGI	$Densidad\ poblacional = \frac{Población}{Superficie\ del\ municipio}$
Municipio Urbano	Variable Dummy. En donde 1 significa que es un municipio urbano (municipio con una localidad mayor a 15,000 hab) y 0 si es un municipio rural. Fuente: (Sobrino, 2003)	
Año	Variable Dummy para el año 2000 y 2010. Considerando como año de referencia 2015. En donde 1 para 2000 y 2010 y 0 para 2015	

Capítulo 4.

Resultados de Índice de fortalecimiento financiero e Índice de Bienestar Local de los municipios de Jalisco

Para poder verificar si existe una buena gobernabilidad local es necesario evaluar los impactos o resultados que han tenido las políticas públicas en el bienestar de la población. El éxito de la intervención pública tiene que reflejarse en datos tangibles o que sean objetivos y que además sean disponibles públicamente. En consecuencia, para medir el progreso social que se ha tenido y los avances en la calidad de vida de la población, así como el fortalecimiento de las finanzas, se necesita contar con indicadores que permitan a los tomadores de decisiones estar mejor informados para el diseño de políticas públicas.

En este capítulo, se muestra los resultados de los indicadores base: índice de bienestar local y el índice de fortalecimiento. Los cuales serán utilizados en el Modelo Econométrico para analizar su relación de causa y efecto. El índice de fortalecimiento, permite conocer que ha sucedido durante las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y con las del Artículo 115 constitucional. Este indicador muestra la fortaleza de recaudar y la responsabilidad de brindar servicios públicos, y además poder tener un estado resiliente ante una crisis económica.

Por otro lado, el cálculo del índice de bienestar local es relevante, ya que permite conocer las variaciones del bienestar de manera global y de manera desagregada por las diferentes dimensiones: empleo y educación, vivienda, salud, seguridad. La mayor parte de los índices de bienestar que se han estimado son a nivel nacional o estatal, y pocos se han desa-

rollado a nivel municipal (IDH, Índice de Marginación). No obstante, a pesar de que son medidas mundiales, es necesario el diseño de índices complementarios que no solo consideren el aspecto económico, sino que también permitan conocer cuáles son las problemáticas específicas de una región y capturen aspectos de la calidad de vida de la población.

Es por ello que, el propósito de este capítulo es la estimación de ambos indicadores de acuerdo a la metodología señalada anteriormente: el índice de bienestar local se estima para los 124 municipios del Estado de Jalisco en el período 2000 a 2015. A través del cual se podrá examinar cuáles son el conjunto de funcionamientos valiosos que han logrado los individuos dentro de su espacio geográfico para elegir libremente un tipo de vida deseada. Mientras que el índice de fortalecimiento se ha calculado para 91 municipios para el período de 1980 a 2015.

Las siguientes tres secciones consisten en, primer término, se examinarán los resultados del Índice de Fortalecimiento de las finanzas municipales; en el segundo apartado, se examinan los resultados obtenidos del índice de bienestar en las cuatro dimensiones propuestas como funcionamientos básicos haciendo un análisis comparativo entre municipios rurales y urbanos. Un tercer apartado, presenta la tipología de municipios que se obtuvo al clasificarlos de acuerdo con su capacidad y limitaciones en sus funcionamientos.

Fortalecimiento de las finanzas municipales

El índice de fortalecimiento municipal permite conocer cuáles son los ayuntamientos que han logrado una mayor recaudación de sus impuestos, así como mayor solvencia en realizar sus gastos y control en sus atribuciones e ingresos. De esa manera, lo que se trata no solo es medir la cantidad de recursos de los que dispone y que sean suficientes para tener la libertad de administrarlos, sino también la capacidad de recaudarlos.

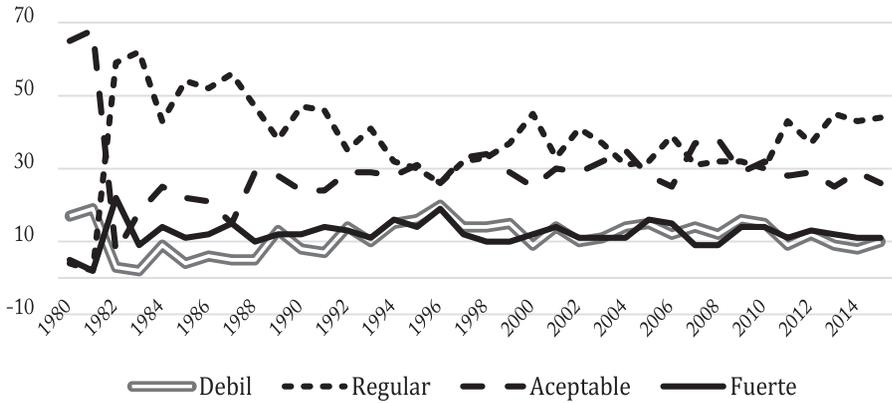
Al analizar de manera individual los municipios considerados en el análisis, se puede observar que, del grupo de 91 municipios, considerados en la muestra, destacan los ayuntamientos metropolitanos de: Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, y Puerto Vallarta

con un fortalecimiento fuerte en sus finanzas o ubicados en la categoría superior del índice por varios años en el período de estudio (1980-2015). Además, municipios que tienen ciudades medias⁵⁰ como: San Juan de los Lagos y Ciudad Guzmán (en el municipio de Zapotlán el Grande), también han permanecido con un fortalecimiento fuerte por varios años, lo que podría significar que los municipios con mayor actividad económica son los que tienen mayor fortalecimiento en sus finanzas.

En el otro extremo, los municipios con fortalecimiento débil en sus finanzas, es decir aquellos que consecutivamente permanecieron en la categoría inferior del índice de fortalecimiento del presente análisis se encuentran: Mezquitic, Cuautitlán de García Barragán y Villa Purificación, considerados como rurales y que cuentan con un grado de marginación muy alto y alto. Otro municipio que ha permanecido por varios años en los últimos lugares es San Sebastián del Oeste que mantiene un índice de marginación alto, y que a pesar de que en 2012 vino a conformar la lista de los pueblos mágicos del estado de Jalisco, no ha incrementado su fortalecimiento, ya que podría pensarse que tendría la posibilidad de obtener mayores ingresos (Travel by Mexico, 2015).

⁵⁰ Estos municipios fueron impulsados desde tiempos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) a nivel federal, y en el Plan Estatal de Desarrollo con el gobernador Alberto Cárdenas y Ramírez Acuña en el programa de ciudades medias como polos de desarrollo para el proceso de desconcentración industrial de las grandes metrópolis (Macías, 2004).

Gráfico 4.1
Gobiernos municipales por categoría de fortalecimiento
1980-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

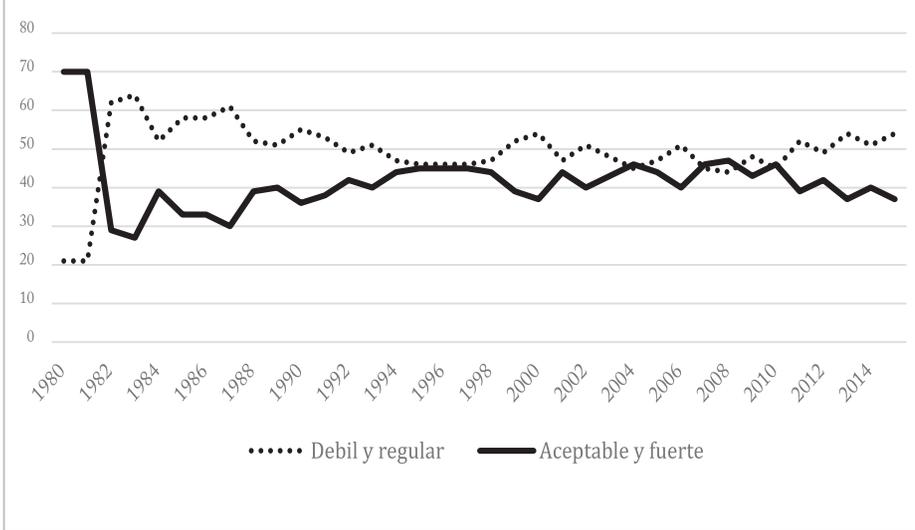
Como se puede apreciar en el Gráfico 4.1. al clasificar los municipios de la muestra en categorías por nivel de fortalecimiento⁵¹ (débil, regular, aceptable, fuerte) se tiene que la mayor parte de los municipios se encuentran concentrados en las categorías intermedias (regular y aceptable), ya que comprenden aproximadamente el 67% de los municipios, y para la categoría débil y fuerte el 12% cada una.

Al agregarse las categorías superiores e inferiores (Gráfico 4.2) se puede observar, de acuerdo con la tendencia de la gráfica, que cuando sucedieron momentos de reformas de descentralización fiscal relevantes se dieron cambios en la composición de las categorías de fortalecimiento de los municipios. Así en 1982, la cantidad de municipios que tenían un fortalecimiento aceptable y fuerte se redujo drásticamente, mientras que los demás (débil y regular) se incrementaron.

⁵¹ Estas categorías fueron establecidas en el capítulo 3.

Gráfico 4.2

Municipios del estado de Jalisco según categorías agrupadas de fortalecimiento 1980-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Al analizar de una manera más detallada, como se muestra en la Tabla 4.1., en donde se muestra la proporción de municipios, de acuerdo a su nivel de urbanización, en cada momento importante cuando se realizó una reforma de descentralización fiscal, se puede detectar cambios relevantes. Se tiene que, en 1980, cuando no tenían la capacidad de recaudar el impuesto predial, la gran parte de los municipios rurales eran los que tenían mayor fortaleza en sus finanzas, mientras que los urbanos se encontraban distribuidos de manera variable, empero existía gran concentración en la categoría de fortalecimiento débil y aceptable. Esto se debía principalmente a que los egresos de los municipios urbanos superaban en gran medida a sus ingresos, mientras que la mayor parte de los municipios rurales no tenían ese comportamiento en sus cuentas públicas.

Tabla 4.1.

Fortaleza en las finanzas de los municipios de Jalisco según su urbanización
1980-2015 (Proporción)

Categoría de desempeño gubernamental	1980		1982		1998		2008		2015	
	Rural	Urbano								
Débil	0.04	0.38	0.05	0.00	0.25	0.00	0.21	0.00	0.18	0.00
Regular	0.00	0.10	0.77	0.41	0.43	0.23	0.45	0.18	0.52	0.38
Aceptable	0.96	0.38	0.02	0.15	0.23	0.54	0.25	0.62	0.21	0.36
Fuerte	0.00	0.13	0.09	0.44	0.02	0.23	0.02	0.21	0.02	0.26

Fuente: Elaboración propia.

Para 1982, cuando se les dio la capacidad a los municipios de recaudar el impuesto predial, se revierte el comportamiento. Los municipios urbanos son los que más se fortalecen, mientras que los rurales se debilitan. Estos resultados sugieren que solo los municipios más urbanizados tuvieron la capacidad de recaudar el impuesto predial (capacidad técnica y recursos humanos). Mientras que la mayoría de los municipios rurales retrocedieron de categoría de fortalecimiento.

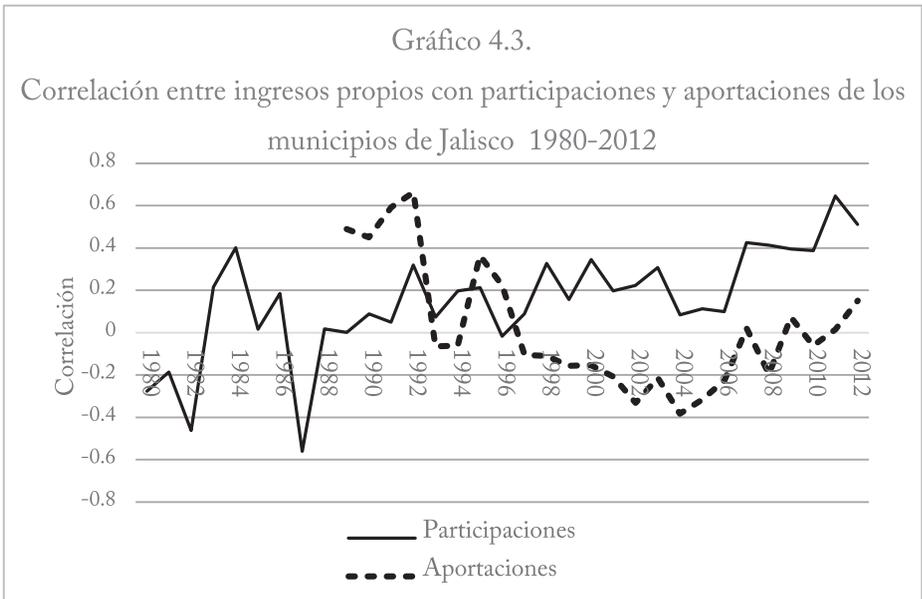
En 1998, cuando se creó el Ramo 33 de transferencias condicionadas, la mayor parte de los municipios urbanos se encontraban en las categorías de mayor fortalecimiento, mientras que la mayoría de los rurales se ubicaron en las categorías de bajo y regular. Posterior a ello, el fortalecimiento tuvo altibajos. Hasta que, en el 2008, cuando se modificó la forma de distribución de las participaciones, donde se consideró la capacidad de recaudación del impuesto predial, existió una recuperación en el fortalecimiento que duró poco tiempo. Con ello, más del 80% de los municipios urbanos se ubicaron en las categorías de aceptable y fuerte; y los rurales también mostraron un pequeño avance. Lo que podría sugerir que, ante el endurecimiento de los lineamientos de distribución, se tenía el riesgo de perder recursos no condicionados, lo que provocó que los ayuntamientos incrementaran su esfuerzo por recaudar mayor cantidad de impuestos.

Por último, en el 2015, la mayor parte de los municipios rurales se mantiene en las categorías con menor fortalecimiento, mientras que los municipios urbanos se concentran en las tres últimas categorías, denotándose un deterioro en el fortalecimiento de las finanzas de los municipios, ya que la categoría que ha ido en crecimiento es la de regular.

En resumen, estos resultados sugieren que los municipios con mayor desarrollo son los que tienen mayor oportunidad de lograr un fortalecimiento de sus finanzas y los que han logrado mantenerse con un fortalecimiento fuerte. Mientras que los municipios rurales han registrado un gran retroceso. Así mismo, se nota un deterioro en el índice de fortalecimiento cuando existen cambios en mayores recursos o formas de distribución de las transferencias intergubernamentales, lo que indica que existe una dependencia hacia estos recursos, que produce una pereza fiscal. Los resultados indican que la última tendencia es hacia una reducción en el fortalecimiento, es decir, se tiende a una pereza fiscal, es por ello la urgencia de presionar a los municipios para que exista una mayor recaudación y la aplicación de nuevas reformas en el período de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, esta nueva alternativa corre el riesgo de una mayor centralización en la recaudación y no se deja en manos de los municipios la responsabilidad de cumplir con sus atribuciones. Así, con las nuevas disposiciones los estados realizarán la recaudación del impuesto predial, facilitando el trabajo a los ayuntamientos, que tendrán que obtener mejores resultados en la calidad de vida de la población para tener la posibilidad de tener mayores transferencias no condicionadas. Hay que recordar, que también la diferencia entre las capacidades de recaudación entre los diferentes municipios es distinta, ya que además de no contar con la profesionalización de sus empleados, los ayuntamientos rurales no aplican formas innovadoras para lograrlo, tales como: pago electrónico, así como tecnología para el registro de las cuentas catastrales. Esto hace tener una desventaja con los municipios más urbanizados.

Correlación financiera

Al correlacionar los ingresos propios con los dos tipos de transferencias (aportaciones y participaciones) permite conocer cuáles fueron las condiciones que se dieron para distribuir dichos recursos durante el período de estudio. Según Oates (1977) las transferencias condicionadas (aportaciones), son necesarias para reducir los efectos interjurisdiccionales y para la igualación de niveles mínimos de servicios públicos en cada municipio. Por lo tanto, de acuerdo a ello, se supone que variarán de manera positiva con sus necesidades e inversamente con su capacidad fiscal. Mientras que las transferencias incondicionales (participaciones) son para mantener la equidad horizontal y prevenir distorsiones en la distribución de la renta real; por lo tanto, los municipios más pobres recibirán mayores recursos percápita, en consecuencia, supone una relación inversa entre ingresos propios y participaciones.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y Cuentas Públicas.

Al revisar la correlación entre ingresos propios per cápita y participaciones per cápita en el Gráfico 4.3., los resultados muestran que existe una relación positiva en la mayor parte del período, contrario a lo que dice la teoría. Lo que significa que los municipios que recibieron mayores recursos fueron aquellos con más altos ingresos propios per cápita. Incrementándose a partir de 2007, cuando se dio la reforma en la distribución de las participaciones durante el sexenio de Felipe Calderón, en donde se denota que esta reforma favoreció aquellos municipios que tuvieran mejor recaudación. En consecuencia, esto viene a mantener un círculo vicioso, en donde el apoyo continúa siendo para los municipios con mayor recaudación, por lo que podría pensarse que existe una distribución de las participaciones algo confusa.

Algo relevante que se registra, es el antecedente de una relación inversa en su comportamiento durante períodos de crisis con la caída del precio del petróleo como fueron en 1982 y en 1987. Adicionalmente, se puede observar como a raíz de una mayor importancia de las aportaciones (1997) la tendencia fue a incrementar recursos a municipios con mayor recaudación, al ser la correlación positiva y en incremento. Con base a ello, se podría decir que las transferencias se distribuyen favoreciendo a los municipios más desarrollados, ya que cuentan con mayor capacidad administrativa y productiva para incrementar la recaudación, lo cual viene a ser un factor considerado para la distribución de estas transferencias. Con respecto a la correlación entre los ingresos propios per cápita y las aportaciones, se presentan tres tendencias significativas. La primera de ellas hasta 1996 cuando la correlación era positiva, lo que significaba que los recursos eran canalizados hacia municipios con mayores ingresos propios. Sin embargo, a partir de 1997, que fue cuando aparecieron las aportaciones correspondientes al Ramo 33, se presenta la segunda tendencia, cuando esta correlación es negativa, lo que equivale a decir que los municipios con menores recursos propios per cápita (ejemplo: Mezquitic, Bolaños, Acatic, Totatiche, Santa María del Oro) recibieron mayores aportaciones, lo cual corresponde a la forma de distribución como lo sostiene la Teoría del Federalismo Fiscal. Sin embargo, la última etapa

se presenta a partir de 2005 cuando la correlación negativa disminuye y tiende a cero, siendo a partir de 2011 positiva, lo que significaría que algunos de los municipios con menores ingresos propios per cápita dejaron de ser favorecidos por estos recursos. Esto podría sugerir que en un inicio las transferencias se utilizaron para igualar los gastos sociales, mientras que recientemente se utilizan para cerrar las brechas verticales o los desequilibrios entre el gasto e ingreso, contribuyendo al desarrollo económico de unas cuantas regiones, o invirtiendo en municipios urbanos en donde la pobreza ha ido incremento.

Medida de bienestar social en los Municipios del Estado de Jalisco

El presente Índice de Bienestar Local (IBL), estimado para los 124 municipios del Estado de Jalisco, comprende cuatro dimensiones: empleo y educación, salud, vivienda y seguridad. Las cuales para su definición se consideró la teoría de las capacidades humanas de Amartya Sen (1993). De esta forma, dependiendo de los funcionamientos logrados que proporcionan diferentes capacidades (estar sano, tener una vivienda digna, tener educación, encontrar empleo, estar seguro) es posible conocer cuál es la libertad de los individuos para lograr su bienestar. Si no se tiene las condiciones mínimas como salud, educación, empleo, seguridad y una vivienda digna se puede obstruir la libertad de los individuos para tener un nivel de vida aceptable.

Resultados

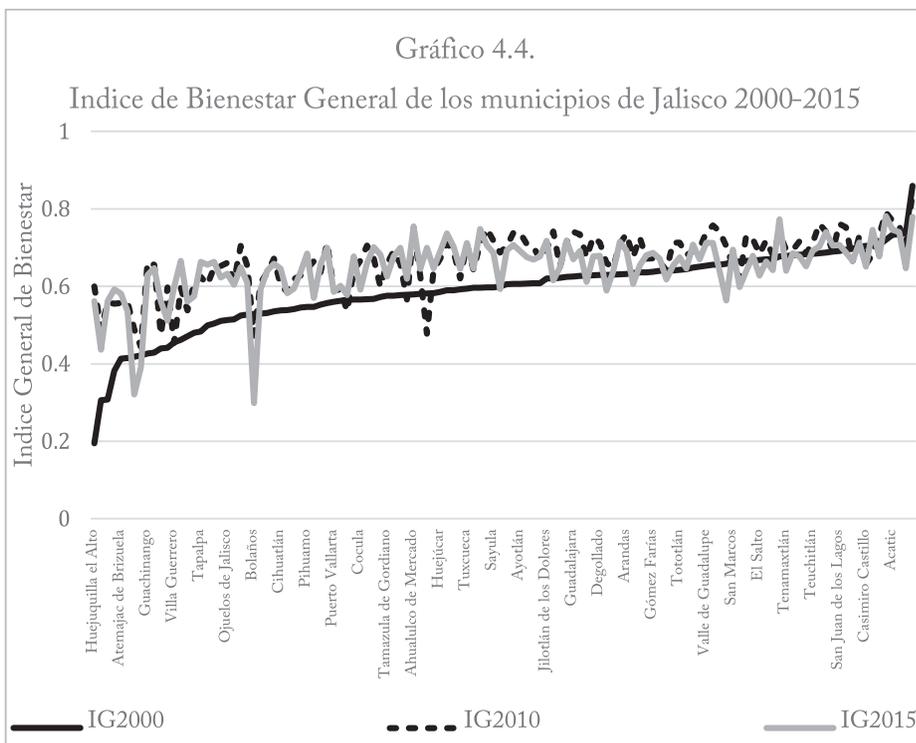
El Índice de Bienestar Local (IBL), mide los logros promedio en los municipios del Estado de Jalisco en las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente: educación y empleo, vivienda, salud y seguridad. Las cuales Amartya Sen las considera como funcionamientos básicos y además han sido atribuidas como problemas sociales vigentes dentro del Índice de Bienestar Autorreportado (INEGI, Reporte de Bienestar Autorreportado (BIARE), 2016), estimado por el INEGI.

Los municipios se agruparon en: urbanos y rurales, de acuerdo con los criterios señalados en el capítulo 3, con la finalidad de realizar un comparativo entre ambos. Al calibrar los resultados del IBL con el IDH de cada año se encontró que existía una correlación entre ambos de 0.6054 para 2000 y 0.5760 para 2010, ambas significativas. Lo que indica que los dos indicadores tienen una asociación en el comportamiento y que además puede considerarse como buen indicador.

Los resultados del índice de bienestar en este período 2000-2015, se encuentran afectados por momentos cruciales del desarrollo nacional y local: las reformas de descentralización de funciones a partir de 1999, los efectos de la crisis sistemática de 2008 que afectó significativamente a la población, así como el proceso de alternancia que se dio a nivel nacional y local en el 2000 y 1995 respectivamente. Cabe recordar que, a partir de 1998 dio inicio la distribución de las transferencias condicionadas, denominadas aportaciones y correspondientes al ramo 33. Recursos orientados a infraestructura básica (FAISM) y obligaciones financieras, así como necesidades vinculadas a la seguridad pública (FORTAMUN).

Por tanto, considerando estos antecedentes, a continuación, se realiza un análisis de los resultados del IBL y sus dimensiones para cada uno de los municipios del Estado de Jalisco.

Con base en la metodología formulada para la estimación del Índice de Bienestar Local (IBL), que refleja los logros en las diferentes dimensiones en los municipios del Estado de Jalisco, se tiene que ha mostrado una mejoría la calidad de vida de los habitantes desde el año 2000, principalmente para aquellos que habitan en municipios rurales y algunos urbanos. Sin embargo, en el año 2015 no existieron cambios con respecto a 2010 para algunos municipios; inclusive para unos se redujo el bienestar como lo denota el intervalo de confianza del 95% (Tabla 4.2, Gráfico 4.4.).



Fuente: Elaboración propia.

La tendencia del Gráfico 4.4. y el valor de la desviación estándar (tabla 4.2.) expresan la heterogeneidad interna que existía en el 2000 dentro de los municipios urbanos y rurales. La cual se redujo en el 2010, ante un ascenso del IBL para aquellos municipios que tenían valores inferiores. Sin embargo, a pesar de ello, sigue manteniéndose una disimilitud entre los municipios urbanos y rurales, y además ha permanecido el rezago para algunos municipios rurales (Mezquitic, Bolaños, Cuautitlán, Chimaltitán), que no han podido lograr alguna mejora en sus indicadores socioeconómicos. En consecuencia, se podría decir que se encuentran en un círculo vicioso.

Tabla 4.2.
Índice de Bienestar General de los Municipios de Jalisco
2000-2015

	Promedio	Desviación Estándar	95% Intervalo de Confianza	
			Inferior	Superior
Jalisco				
2000	0.5894	0.0086	0.5722	0.6066
2010	0.6647	0.0065	0.6517	0.6778
2015	0.6485	0.0067	0.6352	0.6618
Municipios Rurales				
2000	0.5678	0.0106	0.5465	0.5890
2010	0.6480	0.0081	0.6318	0.6642
2015	0.6347	0.0086	0.6175	0.6519
Municipios Urbanos				
2000	0.6383	0.0114	0.6151	0.6615
2010	0.7026	0.0085	0.6853	0.7199
2015	0.6798	0.0080	0.6634	0.6961

Fuente: Elaboración propia.

Una de las causas de la reducción en el bienestar de los habitantes en los municipios del estado de Jalisco, se deben al impacto de la crisis sistémica de 2008, que provocó una desaceleración económica ante una disminución de las exportaciones a Estados Unidos, lo que trajo a su vez una caída en el empleo en México. Así también se tiene que la crisis económica tuvo efectos sobre el bienestar de los niños, población que sufre en mayor medida las adversidades económicas (Sen, 1998), y que vino a reflejarse en un incremento de la pobreza y mortalidad infantil. Con respecto al ámbito educativo, se tiene que una parte de la población retrasó sus estudios, ante una reducción de su ingreso para cubrir los gastos en servicios de salud, así como para el consumo inmediato (Fernández y López-Calva, 2010). Este deterioro se vio reflejado en los indicadores macroeconómicos que

no se han recuperado después de la crisis de 2008, el crecimiento económico ha tendido a una desaceleración a partir de 2013 al pasar de 4% en 2010-2012 a 2% en 2012-2015. Además, se ha dado una tendencia a la polarización en el desarrollo regional, los estados del norte y centro (Querétaro, Aguascalientes y Guanajuato) han crecido por arriba del 4%, mientras que Jalisco lo hizo en un 2%. En cuanto al mercado laboral, la tasa de desocupación urbana en 2015 alcanzó un valor de 5.1% por encima de la registrada en 2007 (4.7%), además de registrar una tendencia al alza de la subocupación y condiciones críticas de ocupación (Ros, 2016). Por último, la inseguridad ha ido en aumento, aunque no es un problema reciente ya que viene arrastrándose desde períodos anteriores (Regalado, 1997; Arellano, 2009), no ha podido resolverse a pesar de que ha existido alternancia de partidos políticos en Jalisco y a nivel federal, así como Fondos para la Seguridad Pública. Esta violencia que se ha generado, se atribuye al crimen organizado y al incremento de la violencia vinculada con la estrategia de la lucha contra el narcotráfico que se puso en marcha con Felipe Calderón.

Ante este panorama tan desfavorable, que se refleja en los resultados de las dimensiones, se puede deducir que factores económicos externos afectaron la tendencia positiva que venía dándose en el bienestar de la población, lo cual queda fuera de las manos de los gobernantes locales.

Ahora bien, al analizar de manera aislada cada dimensión del IBL, se observa que la dimensión de empleo y educación es la de mayor impacto en la reducción del bienestar general; siguiéndole seguridad debido a que son las que tienen un valor promedio menor. Mientras que la dimensión vivienda (que consiste en piso diferente al de tierra, viviendas que disponen de drenaje, electricidad y agua potable) es la que ha registrado un mayor avance, por lo que podría suponerse que la intervención de los gobiernos locales en la inversión de infraestructura pública ha cumplido su objetivo. A continuación, se realiza un análisis de manera más detallada de cada una de las dimensiones.

Dimensión empleo y educación

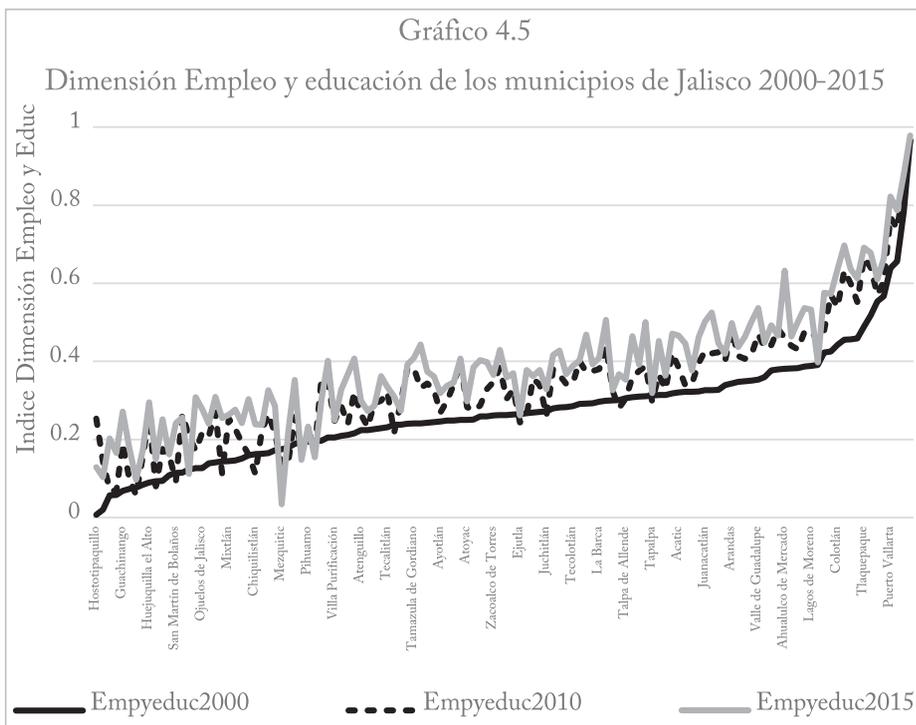
Como se mencionó anteriormente, esta dimensión además de reflejar una desigualdad económica expresa la exclusión social que existe al no contar la población con la misma capacidad educativa (Sen, 2000), así como el espacio para desarrollar sus capacidades y habilidades productivas en los diferentes municipios.

Aunque los gobiernos locales no pueden resolver de manera directa el problema de desempleo, ya que su función no es generar fuentes de trabajo⁵², pueden lograr que se den las condiciones apropiadas para una mayor inversión productiva. Esto es mediante la reducción de trámites, así como del costo de apertura de negocios, fomento del crédito en actividades productivas, promoviendo becas para capacitación, e invirtiendo en infraestructura, exención de impuestos a empresas, entre otros.

De acuerdo con los resultados obtenidos referentes a la dimensión empleo y educación, se puede apreciar (Gráfico 4.5. y Tabla 4.3.) que existe una marcada desigualdad entre los municipios rurales y urbanos que no ha podido superarse. Cabe destacar que esta heterogeneidad ha ido en aumento como lo denota el valor de la desviación estándar y los intervalos de confianza de ambos grupos de municipios para el año 2015, ya que el límite superior de los municipios rurales no llega a alcanzar el límite inferior de los municipios urbanos. Esto se debe principalmente a que el 85% de la población se concentra en los municipios urbanos, es decir las mayores oportunidades de empleo y cobertura de educación superior se encuentran concentradas en estos territorios, lo que los hace más competitivos para atraer inversión.

⁵² Las políticas públicas de apoyo al empleo se instrumentan a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y algunos de los programas que tienen son: bolsas de trabajo, ferias de empleo, portal de empleo, talleres para buscadores de empleo, sistema estatal de empleo, centros de intermediación laboral, servicio nacional de empleo por teléfono, así como el Programa de Apoyo al Empleo (dentro de éste se encuentran los programas: Bécate, Fomento al autoempleo, movilidad laboral interna, repatriados trabajando) y finalmente el programa de Empleo Temporal (Ampudia, 2013).

De esta manera los objetivos que se tenían planteados en un inicio de reducir la desigualdad territorial con la política de descentralización no han sido logrados, sino que se han acrecentado aún más.



Fuente: Elaboración propia.

Así, mientras que en los municipios rurales el índice promedio de la dimensión empleo y educación era de 0.32 en 2015, para los municipios urbanos era del 0.54. Mostrando con ello que continúa una brecha entre ambos grupos de municipios. Esto demuestra, la concentración que existe en lo que Amartya Sen denomina como capacidad humana (Sen, 1998), que a su vez viene a generar otros problemas sociales (subempleo, trabajos precarios, inseguridad) ante la ausencia de oportunidades para la población proveniente de las regiones rurales o que no cuenta con las funcionalidades adecuadas. Cabe señalar que estas diferencias de los mu-

nicipios rurales se deben principalmente a fallas estructurales que existen en los distintos territorios que no han podido superarse desde antes de estos quince años que comprende el presente análisis.

Tabla 4.3.
Dimensión Empleo y Educación de los Municipios de Jalisco
2000-2015

	Promedio	Desviación Estándar	95% Intervalo de Confianza	
			Inferior	Superior
Jalisco				
2000	0.2744	0.0128	0.2489	0.2998
2010	0.3407	0.0140	0.3128	0.3685
2015	0.3868	0.0144	0.3583	0.4153
Municipios Rurales				
2000	0.2154	0.0095	0.1964	0.2344
2010	0.2724	0.0108	0.2507	0.2941
2015	0.3178	0.0116	0.2947	0.3409
Municipios Urbanos				
2000	0.4079	0.0249	0.3574	0.4584
2010	0.4951	0.0245	0.4454	0.5448
2015	0.5430	0.0244	0.4935	0.5925

Fuente: Elaboración propia.

Como se apuntó anteriormente, la precarización del empleo ha mostrado una tendencia al alza aún antes de la crisis de 2008, ya que fue considerado como un fenómeno global de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los niveles de ingresos han tendido a reducirse, la población con ingreso máximo de 3 salarios mínimos se ha incrementado viniendo a conformar el 59% de los ocupados en Jalisco. Así también la tasa de desocupación en el estado ha mostrado un ascenso, ubicándose por encima de la tasa a nivel nacional. Esto es, en el año 2000 la tasa de desempleo era de 1.95% y ya para el 2015 pasó a ser de 4.3%, elevándose en consecuencia el empleo informal que, además de no tener

ningún tipo de prestación social, generan una mayor desigualdad y bajas remuneraciones. Mientras que, del lado de la educación, al ser un derecho fundamental y un bien público que se encontraba bajo la responsabilidad del Estado, muestra un rezago. Así para 2012, en promedio en el estado de Jalisco el 69% de los ocupados tenían como máximo nivel de estudios la secundaria y solo 18% estudios superiores. Lo que se refleja en menores salarios, alta rotación de personal y baja productividad (Ampudia, 2013; Gutiérrez , y otros, 2011).

De esta manera el capital humano viene a ser fundamental para lograr una mayor competitividad ante el proceso de globalización, ya que junto con la inversión en infraestructura permite la atracción de inversión productiva. Además, mientras mayor sea el nivel promedio de educación en el territorio, se tendrá mayor producción y en consecuencia mayores salarios (Walke, Fullerton, Barraza-de-Anda, y Domínguez, 2015; Sánchez-Bernal, 2010). Por lo tanto, aunque la educación es un derecho público, no viene a ser atribución de los municipios. Sin embargo, han existido programas municipales para el apoyo a la educación primaria y secundaria, que a su vez genera un costo en sus finanzas, empero, aún con ello, considero que debe de existir una coordinación de los tres niveles de gobierno para promover políticas que permitan expandir el acceso educativo.

Dimensión Vivienda

Contar con una vivienda digna que tenga los servicios públicos es necesario para que una persona logre lo que valora, y además evite la exclusión. De acuerdo con varios autores (Haughwout, 2001; Pemia, 2003) se considera que la inversión en infraestructura básica (agua potable, drenaje, electricidad, alumbrado, parques públicos) y el bienestar de la población tienen fuerte vínculos, ya que puede traer grandes beneficios de manera directa e indirectamente. Es decir, estos beneficios se pueden tener al realizarse una inversión productiva que genere empleo y además beneficiar a la población en su calidad de vida de aquellos que viven en el área donde

se invierte. Sin embargo, se considera que ha sido afectada por la corrupción provocando que no se logre el beneficio esperado.

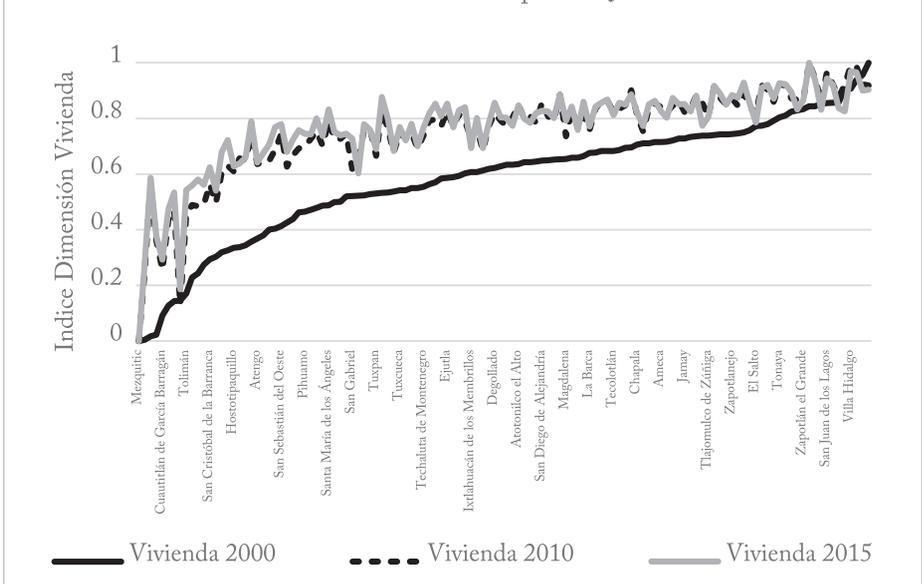
En el presente análisis, como se puede observar (Gráfico 4.6.) han existido avances pronunciados en esta dimensión, principalmente en dotación de agua y drenaje. Además de reducir la brecha que existía en el 2000 entre los diferentes municipios urbanos y rurales, la heterogeneidad interna entre los grupos se ha reducido. Sin embargo, de 2010 a 2015 el índice de la dimensión vivienda no mostró mejoría alguna, ya que los resultados indican que se mantuvo constante con un 95% de probabilidad.

Los indicadores de esta dimensión reflejan la concentración de los servicios públicos en las zonas urbanas, principalmente en aquellas con mayor actividad económica. Lo que muestra que, de acuerdo con el Teorema de Charles Tiebout, existe una competencia entre los gobiernos locales en proporcionar de manera eficiente servicios públicos a empresas y residentes con libre movilidad con el fin de atraerlos y obtener un beneficio económico. Esto hace que la actividad económica o las empresas se congreguen en aquellos sitios donde encuentren la mano de obra, mejores servicios y empresas que puedan contratar sus servicios, teniendo por lo tanto menos oportunidades las áreas rurales.

En el Área Metropolitana, donde se encuentra concentrada el 60% de la población del estado, se tiene que los municipios de Zapopan y Guadalajara vienen a ser los que cuentan con mejores servicios públicos. Mientras que persisten desafíos a vencer en los municipios de Tonalá, Tlaquepaque y El Salto, ya que existe una heterogeneidad en la prestación de servicios públicos debido a que hay barrios que no cuentan con los mismos. Uno de los factores que ha provocado esto es la irregularidad que existe en la tenencia de la vivienda (Escobar y Pedraza, 2013). Por otro lado, los municipios que siempre se han mantenido marginados, y no han logrado un avance: Bolaños, Mezquitic, Chimaltitán, como sucede en la dimensión anterior.

Gráfico 4.6.

Dimensión Vivienda de los Municipios de Jalisco 2000-2015



Fuente: Elaboración propia.

Este indicador puede mostrar avances en cobertura física de esta dimensión e instalación de infraestructura, sin embargo, no detecta cuales han sido los logros en cuanto a calidad en el servicio. Así, con respecto al servicio de agua, elemento vital para los funcionamientos de la población, de acuerdo con reportes realizados se tiene que han existido problemas de contaminación y abastecimiento. Por ejemplo, recientemente en 90 municipios de los 125 del estado de Jalisco, se extendieron alertas sanitarias por la mala cloración del agua, lo que no garantiza la potabilidad del líquido. En algunos municipios se ha descubierto en el vital fluido: metales, flúor, arsénico y por consiguiente han afectado la salud de la población. Enfermedades como daño renal, dermatitis, diarrea, dolores de cabeza y hasta la muerte se han presentado en algunos municipios: Poncitlán, Chapala, Juanacatlán y El Salto, que a su vez han tenido un crecimiento industrial acelerado paralelo a un incremento en la contami-

nación ambiental debido a descargas residuales clandestinas. Este problema afecta primordialmente a municipios fuera del Área Metropolitana de Guadalajara, en donde el abastecimiento del agua es mediante pozos y no existe un adecuado mantenimiento o plantas de tratamiento para agua de pozos (Meléndez y Razo, 2016; *Informador*, 2017).

Tabla 4.4.
Dimensión Vivienda de los Municipios de Jalisco
2000-2015

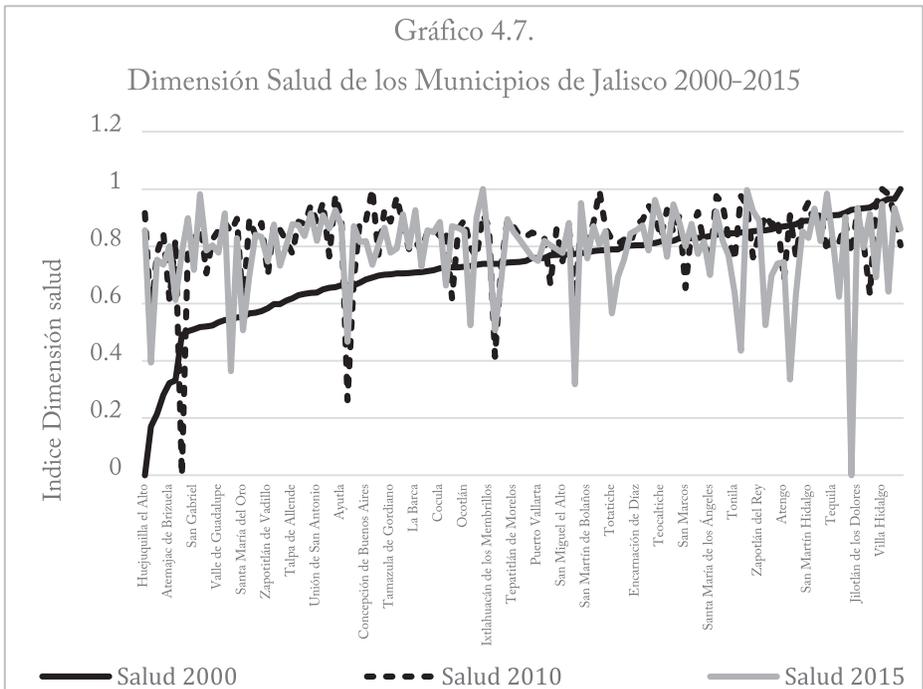
	Promedio	Desviación Estándar	95% Intervalo de Confianza	
			Inferior	Superior
Jalisco				
2000	0.5826	0.0192	0.5445	0.6206
2010	0.7520	0.0148	0.7226	0.7813
2015	0.7681	0.0136	0.7410	0.7952
Municipios Rurales				
2000	0.5115	0.0226	0.4666	0.5565
2010	0.7129	0.0191	0.6749	0.7509
2015	0.7365	0.0180	0.7007	0.7723
Municipios Urbanos				
2000	0.7433	0.0184	0.7060	0.7807
2010	0.8404	0.0133	0.8134	0.8673
2015	0.8395	0.0121	0.8148	0.8642

Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, tienen que tomarse las precauciones en los resultados del indicador, en cuanto un incremento del bienestar de la población, ante la falta de una medida que permita dimensionar en el tiempo la calidad de los servicios públicos en donde uno de ellos es la contaminación del medio ambiente.

Dimensión Salud

La precariedad de la calidad de vida de la población se refleja principalmente en la dimensión salud, en donde cualquier adversidad que se dé en la economía viene a recaer en la población más frágil que son los niños, es por ello que como indicador se considera a la tasa de mortalidad infantil (Sen y Harlem, 1999; Sen, 2000). Como se puede observar en la tabla 4.5. los niveles de bienestar en el 2010 de la dimensión salud son mayores a los que se mantenían en el 2000. Sin embargo, en 2015 ha existido una reducción que ha provocado tener los mismos niveles que en el 2000. Además de un incremento en la heterogeneidad tanto en los municipios rurales como urbanos. Esto también puede percibirse en el Gráfico 4.7. en donde se muestra una mejora en el nivel promedio de la dimensión salud, pero la desigualdad entre los municipios se acentuó, como se refleja en la constante variabilidad de los valores del índice para 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración propia.

Esto podría haber sido consecuencia a los efectos de la crisis de 2009 que, ante una caída del PIB del 6.5% y tasas de desempleo del 5.9%, vino afectar a la población en aspectos socioeconómicos y por lo tanto a provocar que se vulnerara la libertad de alcanzar la capacidad más deseada de la población como es la salud. Así, al no contar con recursos suficientes que puedan cubrir sus necesidades básicas, y ante la dificultad de poder llevar a los niños al médico y comprar medicinas, la capacidad de contar con un nivel de salud apropiado se vio afectada. Cabe mencionar que, según la OCDE, en 2009 la situación de salud en México era de las peores entre los 30 países que la integraban, manteniéndose el sitio hasta 2013. Además, vino a ser considerado como uno de los países con más bajo nivel de inversión en salud con respecto al PIB (OECD, 2015; Rios-Cortázar, Gasca, y Franco, 2009).

Tabla 4.5.
Dimensión Salud de los Municipios de Jalisco
2000-2015

	Promedio	Desviación Estándar	95% Intervalo de Confianza	
			Inferior	Superior
Jalisco				
2000	0.7266	0.0149	0.6971	0.7561
2010	0.8277	0.0119	0.8041	0.8513
2015	0.7849	0.0138	0.7576	0.8123
Municipios Rurales				
2000	0.7139	0.0204	0.6733	0.7546
2010	0.8121	0.0165	0.7793	0.8449
2015	0.7530	0.0183	0.7165	0.7895
Municipios Urbanos				
2000	0.7552	0.0145	0.7258	0.7846
2010	0.8629	0.0088	0.8449	0.8809
2015	0.8573	0.0107	0.8354	0.8791

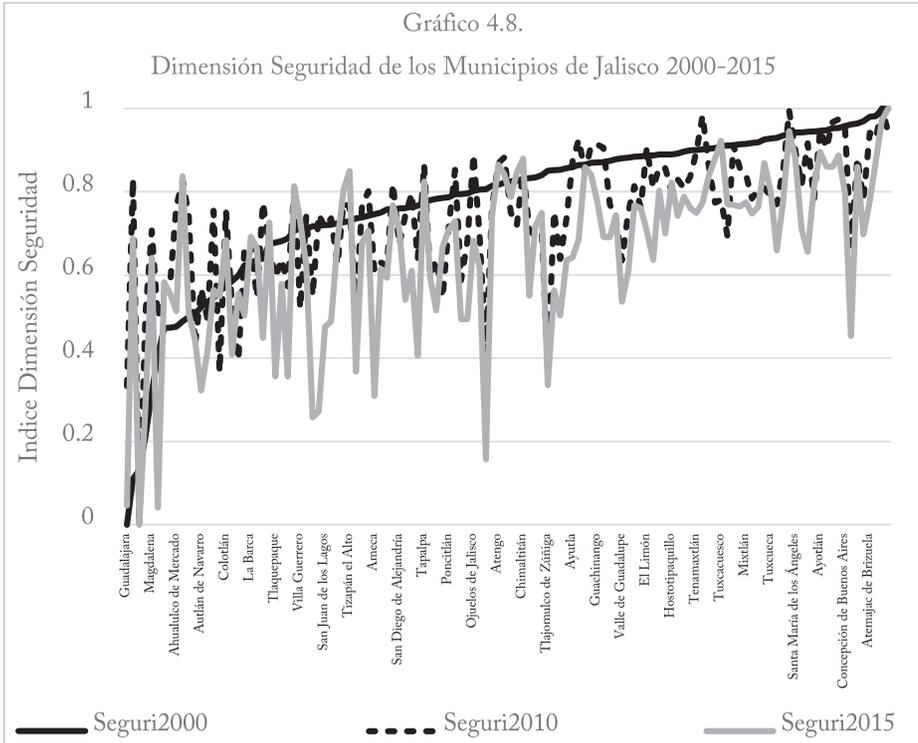
Fuente: Elaboración propia.

En suma, se podría deducir que la dimensión salud no ha registrado grandes avances sobre todo para los municipios rurales, ya que mantienen los mismos niveles de bienestar que del 2000, a pesar de la creación del Seguro Popular en 2003. De acuerdo a la Teoría del Federalismo Fiscal, se considera que la cobertura del servicio de salud no se encuentra definida a cuál nivel de gobierno corresponde (Oates W., 1999). Sin embargo, en México ha sido atribución de los tres niveles de gobierno, por consiguiente, es necesario revisar cuales han sido los factores que han contribuido a un deterioro de la salud en la población, que podrían ser la falta de transferencias condicionadas o el incremento de la corrupción en este sector. Lo que daría pauta a un tema de investigación más amplio.

Dimensión Seguridad

Una de las grandes preocupaciones que ha surgido a raíz del proceso de globalización y de las continuas crisis económicas es la inseguridad ciudadana que ha venido a repercutir en el bienestar de la población y además de generar costos para las empresas y disminuir la inversión, dificultando con ello el crecimiento. Esta dimensión, se ha visto deteriorada en varios municipios de Jalisco y como resultado los índices obtenidos apuntan a que la inseguridad se ha acrecentado del 2000 al 2015. De acuerdo a la Tabla 4.6. los municipios más afectados han sido los urbanos en relación a los rurales, coincidiendo esta significancia con otros estudios realizados a nivel nacional (Leenen & Cervantes, 2014) y Latinoamérica (Briceño-Leon, 2008) que señalan que dos variables explicativas son un alto grado de urbanización y hogares en condición de pobreza.

Según Kliksberg (2008) esta falta de oportunidades surge por la exclusión laboral y educativa de los jóvenes y la desarticulación de las familias (debido a la creciente incorporación de las madres al mercado de trabajo) (Briceño-Leon, 2008). En consecuencia, esto ha generado que aquellos jóvenes que ni trabajan, ni estudian sean mercado cautivo para las bandas criminales.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados y coincidiendo con las aportaciones de Ingram (2014) la inseguridad ha venido a estar presente en aquellos territorios que tienen mayor actividad económica, y que a su vez sus municipios colindantes se encuentran con una baja actividad económica y desempleo. Por lo tanto, se supone que ante una situación económica crítica de los municipios colindantes, ha provocado que se incrementen los delitos.

Esta violencia y criminalidad también ha hecho que la población realice un cambio en las actividades de su vida diaria, así como tener una mayor protección personal en su vivienda. En ese sentido, se han tomado mayores precauciones al momento de acudir a lugares de diversión, así como la instalación de infraestructura de seguridad de la vivienda y con-

tratación de vigilancia privada (Ayala & Chapa, 2012), perjudicando a aquella parte de la población que no tiene acceso a contratar servicios privados de protección y además de producir una segregación de la misma.

Tabla 4.6.
Dimensión Seguridad de los Municipios de Jalisco
2000-2015

	Promedio	Desviación Estándar	95% Intervalo de Confianza	
			Inferior	Superior
Jalisco				
2000	0.7740	0.0167	0.7409	0.8071
2010	0.7386	0.0144	0.7100	0.7672
2015	0.6542	0.0176	0.6193	0.6892
Municipios Rurales				
2000	0.8302	0.0155	0.7993	0.8612
2010	0.7946	0.0127	0.7692	0.8200
2015	0.7315	0.0141	0.7034	0.7597
Municipios Urbanos				
2000	0.6468	0.0339	0.5781	0.7155
2010	0.6119	0.0128	0.5550	0.6688
2015	0.4793	0.0338	0.4108	0.5478

Fuente: Elaboración propia.

En suma, es un problema que ha afectado la tranquilidad de la ciudadanía y que para solucionarlo es necesaria la coordinación de los tres niveles de gobierno. Así también la evaluación constante de la policía estatal y municipal con el fin de reducir la corrupción y puedan ejercer sus funciones adecuadamente. Recientemente en Jalisco se ha dado la coordinación del gobierno estatal y municipal que, a pesar de ser funcionarios de diferente partido político, se han dado la tarea de dar una mayor efectividad en materia de seguridad pública, dejando de lado la competencia política (Guerrero, 2015), y como resultado ha traído una reducción en la inseguridad.

De esta manera, de acuerdo con lo anteriormente expuesto se podría determinar una tipología de los municipios, de acuerdo a aquella dimensión donde es necesario una atención pública y que además destaca las capacidades con las que cuentan los municipios.

Tipología de municipios de acuerdo al Índice de Bienestar y de Fortalecimiento Financiero

Mediante la implementación de técnicas multivariantes se logró reunir a los municipios en tres grupos de acuerdo a las características de estas cuatro dimensiones en 2015.

El primer grupo con bienestar alto comprende a 17 municipios urbanos y metropolitanos, que concentraban en 2015 al 53% de la población del Estado de Jalisco. Además, se caracterizan por tener una mayor cobertura de infraestructura en vivienda, así como actividad económica y desarrollo. Por consiguiente, tienen mayor competitividad al centralizar capital humano y productivo. Además, la totalidad de los municipios incluidos en este primer grupo cuentan con un índice de fortalecimiento financiero fuerte. De esa manera, tienen las mayores capacidades en las dimensiones de empleo y educación, vivienda y salud. Sin embargo, se han convertido en lugares donde se ha dado una mayor inseguridad pública.

Algunos de los municipios de este primer grupo se encuentran incluidos dentro de las tres zonas metropolitanas reconocidas en Jalisco (Zona Metropolitana⁵³ de Guadalajara, de Puerto Vallarta y de Ocotlán); mientras que otros municipios corresponden a zonas metropolitanas que están en proyecto de ser consideradas como tales (Autlán de Navarro, Lagos de Moreno, Tepatitlán, Ameca):

⁵³ La Zona metropolitana se define como el conjunto de municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuyas funciones y actividades rebasan los límites del municipio que originalmente contenía, incorporando municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (INEGI, 2014).

• Ahualulco de Mercado	• Lagos de Moreno	• Tlajomulco de Zúñiga
• Ameca	• Ocotlán	• Tlaquepaque
• Autlán de Navarro	• Puerto Vallarta	• Tonalá
• Chapala	• San Miguel el Alto	• Zapopan
• Cocula	• Tala	• Zapotlán el Grande
• Guadalajara	• Tepatlán de Morelos	

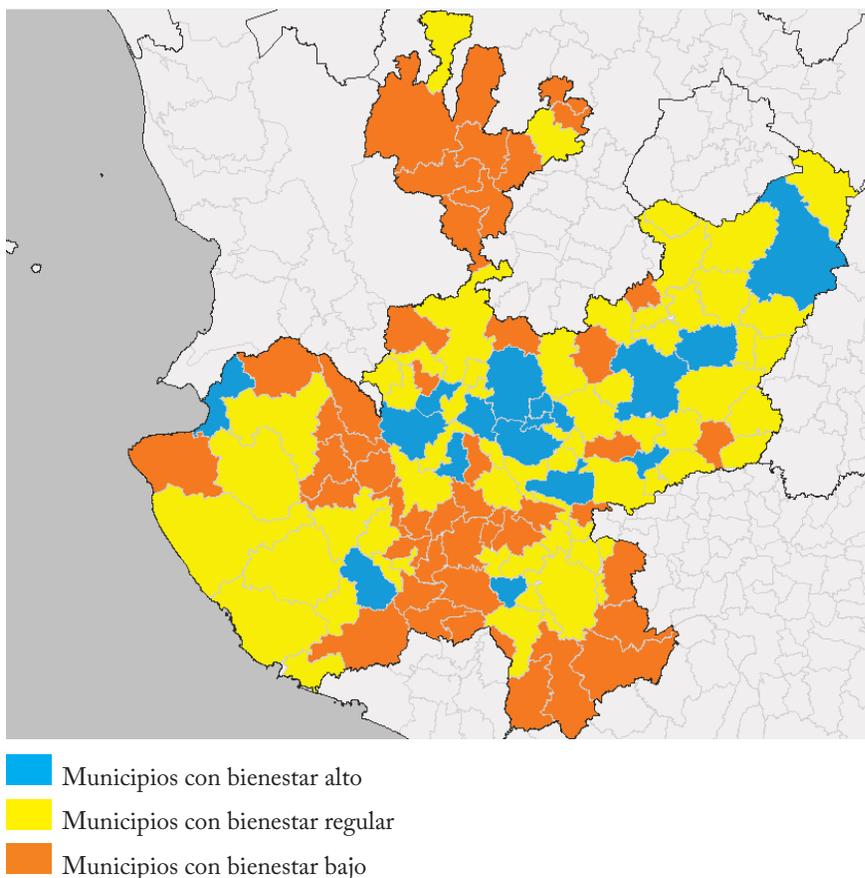
La ventaja en la conformación de zonas metropolitanas es que les da la posibilidad de acceder a un mayor presupuesto para infraestructura, como los del fondo metropolitano federal, y permite convertir a los municipios en polos de desarrollo para generar empleos (Romo, 2012). Por consiguiente, esto ha dado una desconcentración de la población que antes se mantenía en la zona metropolitana de Guadalajara.

Algo característico de algunos de estos municipios es que se encuentran en la frontera con Estados como Nayarit, Michoacán y Zacatecas, estados con problemas de narcotráfico que hace que se transmitan en el estado de Jalisco. En consecuencia, es necesaria la coordinación municipal, estatal y federal para abatir con la delincuencia en estas regiones. Así mismo se caracterizan por ser colindantes con municipios deprimidos económicamente, lo que genera una mayor probabilidad a la delincuencia (Figura 4.1), como lo denota Ingram (2014) en su estudio.

El segundo grupo, considerado con un bienestar regular, se encuentra conformado por 61 municipios rurales y urbanos, y que concentran al 40% de la población. Vienen a ser algunos municipios que son parte de las zonas metropolitanas y otros son menos industrializados, Esto hace que las capacidades más debilitadas para estos municipios sean las de capital humano (educación y empleo); mientras que, las capacidades de: vivienda y salud, se encuentran con buena cobertura en la mayor parte de los municipios. Casi la totalidad de los municipios cuentan con índice de fortalecimiento regular, lo que provoca que sus finanzas no tengan un respaldo suficiente para cubrir su gasto. Este grupo se encuentra conformado por los siguientes municipios:

• Acatic	• Encarnación de Díaz	• Mazamitla	• Tototlán
• Acatlán de Juárez	• Etzatlán	• Ojuelos de Jalisco	• Tuxcueca
• Amatitán	• Gómez Farías	• Poncitlán	• Tuxpan
• Arandas	• Huejuquilla el Alto	• San Diego de Alejandría	• Unión de San Antonio
• Atotonilco el Alto	• Ixtlahuacán de los Membrillos	• San Juan de los Lagos	• Unión de Tula
• Ayutla	• Ixtlahuacán del Río	• San Julián	• Valle de Guadalupe
• Cañadas de Obregón	• Jalostotitlán	• San Marcos	• Valle de Juárez
• Casimiro Castillo	• Jamay	• San Martín Hidalgo	• Villa Hidalgo
• Cihuatlán	• Jesús María	• Sayula	• Villa Purificación
• Colotlán	• Jocotepec	• Talpa de Allende	• Yahualica de González Gallo
• Concepción de Buenos Aires	• Juanacatlán	• Tamazula de Gordiano	• Zacoalco de Torres
• Degollado	• La Barca	• Tecolotlán	• Zapotiltic
• El Arenal	• La Huerta	• Teocaltiche	• Zapotlanejo
• El Grullo	• La Manzanilla de la Paz	• Tequila	
• El Limón	• Magdalena	• Teuchitlán	
• El Salto	• Mascota	• Tomatlán	

Figura 4.1
Tipología Municipal del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia.

Por último, el tercer grupo, con bienestar bajo, comprende 46 municipios rurales y por lo tanto menos desarrollados, en 2015 habitaba, el 7% de la población de Jalisco. Sus capacidades se encuentran más debilitadas, es decir, vienen a ser los territorios con menor capital humano, infraestructura pública y salud; por lo tanto, con pocas herramientas para la competencia

productiva. Además, la mayor parte de los municipios tienen un índice de fortalecimiento en las finanzas débil, que se encuentra correlacionado con los servicios en la vivienda que tienen en estos territorios. Sin embargo, son los que tienen mayor nivel de seguridad pública; no obstante, hay que tener precaución con los municipios con los que se encuentra con frontera ya que se relaciona con municipios conflictivos de otros estados. Se encuentran geográficamente ubicados en el norte y sur/sureste del Estado de Jalisco.

• Amacueca	• Cuquío	• San Cristobal de la Barranca	• Tizapán el Alto
• Atemajac de Brisuela	• Ejutla	• San Gabriel	• Tolimán
• Atengo	• Guachinango	• San Juanito de Escobedo	• Tonaya
• Atenguillo	• Hostotipaquillo	• San Martín de Bolaños	• Tonila
• Atoyac	• Huejúcar	• San Sebastián del Oeste	• Totatiche
• Ayotlán	• Jilotlán de los Dolores	• Santa María de los Angeles	• Tuxcacuesco
• Bolaños	• Juchitlán	• Santa María del Oro	• Villa Corona
• Cabo Corrientes	• Mexxicacán	• Tapalpa	• Villa Guerrero
• Chimaltitán	• Mezquitic	• Tecalitlán	• Zapotitlán de Vadillo
• Chiquilistlán	• Mixtlán	• Techaluta de Montenegro	• Zapotlán del Rey
• Cuautitlán de García Barragán	• Pihuamo	• Tenamaxtlán	
• Cuautla	• Quitupán	• Teocuitatlán de Corona	

En suma, al realizar el análisis de la evolución del bienestar en los municipios del estado de Jalisco, se puede deducir que la descentralización de recursos ha venido a tener algunos resultados favorables. Los resultados reflejan que ha incrementado el bienestar social de la población a partir del 2000, principalmente en municipios urbanos y rururbanos; no obstante, la desigualdad territorial no ha mejorado. Esto es, el mayor bienestar ha continuado en aquellas jurisdicciones que tienen un mayor desarrollo, dejando de lado aquellos que siempre han permanecido excluidos de funcionalidades necesarias para tener un nivel de vida apropiado. Lo cual ha sido relacionado con el fortalecimiento de las finanzas de los ayuntamientos.

Esta tipología de municipios viene a ser una interpretación del teorema de Tiebout, en donde propone que existe una competencia entre las jurisdicciones por ofrecer los mejores servicios públicos e impuestos bajos con el fin de atraer inversiones productivas y hogares que realizan sus decisiones “votando con los pies”, con base a las preferencias de servicios e impuestos que se dan en la jurisdicción. Sin embargo, de acuerdo a los resultados obtenidos, esta competitividad no es dirigida hacia la población sino hacia la atracción de industrias o de empresas que le pueden generar mayores ingresos tributarios y empleo. Mientras que los movimientos de parte de los ciudadanos son principalmente en la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y no de bienes y servicios públicos. No obstante, el fortalecimiento de las finanzas puede ir relacionado con la calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos. Si en los municipios rurales no se ven reflejados los impuestos, viene a repercutir en la poca recaudación del impuesto predial y, por ende en su fortalecimiento.

Capítulo 5.

Análisis de resultados de la descentralización fiscal y sus implicaciones en el bienestar social municipal de Jalisco

Como se estableció en un inicio, la Teoría del Federalismo Fiscal considera que la aplicación de políticas de descentralización de recursos y atribuciones hacia los gobiernos locales trae beneficios a la población. Esto es, debido a la cercanía de los mismos con los ciudadanos, permite conocer mejor las necesidades de la población y por lo tanto realizar la prestación de bienes y servicios de acuerdo a las preferencias de la misma, por consiguiente, esto traería una mejora en el bienestar de la población. Además, se considera que estimula la participación ciudadana en la toma de decisiones manteniendo una relación directa con el gobierno, logrando así mismo una mayor rendición de cuentas.

Sin embargo, bajo el contexto de que los gobiernos municipales solo recaudan aproximadamente el 2% de los ingresos públicos totales y ejercen el 7% del gasto público total y que, además, aproximadamente el 70% de sus recursos proviene de transferencias intergubernamentales, se encuentra la necesidad de estudiar si el arreglo fiscal que se creó con las políticas de descentralización fiscal ha tenido impacto en el bienestar de la población.

Así, en este capítulo, a través de un análisis econométrico se busca demostrar si realmente un fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales que se pretendía lograr mediante las políticas de descentralización fiscal ha contribuido a una mejora en el bienestar de la población. Si con la descentralización los gobernantes adquirieron mayor poder y auto-

mía en la decisión de sus erogaciones, el impacto que tendrá el gasto público en el bienestar de la población dependerá de la efectividad del gobierno local.

Ello consistirá, entonces, en revisar y analizar la relación causa efecto de la descentralización con el bienestar de la población durante el período 2000 a 2015. De esta forma, a través de esta relación y, considerando las dimensiones de bienestar que son atribuciones de los gobiernos municipales según el Artículo 115 constitucional, así como la descentralización de recursos del lado del ingreso y del gasto y las variables de control (económicas, políticas y administrativas) que podrían afectar el bienestar, se determinará el impacto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población.

Cabe recordar que, como en toda instrumentación econométrica, que trata de estimar un modelo, existe el riesgo de tener el sesgo de variables omitidas. Sin embargo, los resultados pueden dar una aproximación de los determinantes y su efecto en el bienestar de la población de los municipios de Jalisco.

El capítulo comprende tres secciones. Donde la segunda, después de esta introducción, viene a ser la exposición de los resultados obtenidos. En esta sección se realiza un análisis de la estadística descriptiva de las variables que se consideraron en los modelos, para posteriormente en la tercera sección explicar y analizar los resultados de cada uno de los modelos de regresión instrumentados.

Resultados

El bienestar social de una población implica los logros alcanzados al consumir o disfrutar los beneficios que proporcionan los bienes y servicios tangibles e intangibles, privados y públicos por los ciudadanos. Entre los cuales, algunos de ellos, se han establecido como una responsabilidad específica de los gobiernos locales, ya que el gobierno federal considera como más apropiados para su cumplimiento y además dentro de la Teoría del Federalismo Fiscal se encuentra establecido.

La lista de bienes y servicios es amplia y, algunos de ellos, se encuentran estipulados dentro de la Constitución Política de México. Así también, se ha establecido los impuestos que pueden ser apropiados en recaudar por los ayuntamientos y las transferencias condicionadas y no condicionadas para poder cubrir y cumplir con sus funciones. La ineficiencia en la prestación de los bienes y servicios, que es debido principalmente a problemas en el manejo de recursos o de capacidad del gobierno, puede repercutir severamente en el bienestar de los ciudadanos y generar desigualdades.

Al darse las reformas al artículo 115 constitucional, en 1983 y 1998, se establecieron atribuciones específicas a los ayuntamientos respecto a la prestación de servicios públicos⁵⁴. Los cuales han tenido diferentes resultados en el bienestar de la población. Esto hace que, para su análisis se consideren, además del índice general de bienestar, dos de las dimensiones que forman parte del índice: dimensión vivienda y dimensión seguridad pública. Los cuales incluyen algunas de las responsabilidades de los municipios del Estado de Jalisco.

⁵⁴ El Artículo 115 Constitucional establece que:

“...III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”

Y además

“...IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria...b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios...c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo...” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017).

Estadística Descriptiva

Dentro de esta sección se muestra la estadística descriptiva de las variables dependientes, independientes y de control que fueron consideradas para construir el panel de datos. A través del cual se estiman los modelos de regresión que permiten realizar un análisis de la relación de descentralización fiscal y bienestar social en las dimensiones de espacio y tiempo. El panel de datos comprendió los 124 municipios del Estado de Jalisco en los años 2000, 2010 y 2015. Años en los que se inició un proceso de alternancia a nivel nacional y que localmente ya había comenzado desde 1995, en el estado de Jalisco. Para el análisis de la estadística descriptiva los municipios fueron diferenciados en cuatro grupos dependiendo del grado de urbanización (rurales, rururbanos, urbanos y metropolitanos); y además se incluyó para tener un punto de referencia y comparación el total de los municipios, que viene a ser el promedio y dispersión a nivel estatal. Las estadísticas descriptivas refieren a los promedios y desviaciones estándar muestrales de las diferentes variables, lo que permite conocer la tendencia central y dispersión o desigualdad que existe entre los municipios. Así también se incluye la matriz de correlación, en donde a través de ella se puede saber cuáles variables tienen mayor relación en su comportamiento o interdependencia entre ellas.

Variables dependientes

Al revisar la tabla 5.1. en lo que corresponde a las variables del índice general de bienestar y de la dimensión vivienda, se puede observar que los índices del grupo de municipios rurales, los cuales son la mayor parte, se encuentran por debajo del promedio estatal con un valor de 0.6117 y 0.6448 respectivamente, y además son los que cuentan con una mayor heterogeneidad, ya que la desviación estándar es superior a la estatal. Mientras que, por otro lado, lo que era de esperarse, los municipios metropolitanos mantuvieron en este período 2000 al 2015 un nivel de bienestar general (0.7116) y de la dimensión vivienda (0.8552) superior a los demás grupos de municipios y al promedio estatal (0.6342 y 0.7009).

Por otro lado, dentro de la dimensión seguridad pública sucede todo lo contrario, los grupos de municipios metropolitanos (0.5041) y urbanos (0.5934) son los que registran, en este período, un nivel de bienestar menor al estatal (0.7223) y además una mayor heterogeneidad entre los municipios, mientras que en los municipios rurales (0.7919) y rururbanos (0.7490) el índice en esta dimensión es mayor, lo cual sugiere que la inseguridad es con mayor incidencia en los municipios más urbanizados y con mayor desarrollo.

Variables independientes

La estadística descriptiva de las variables que miden la descentralización en diferentes sentidos (Tabla 5.1.) muestra la forma de distribución de las transferencias ya que municipios con menor grado de desarrollo, como son los rurales, son los que perciben un mayor monto de transferencias intergubernamentales per cápita. De esta manera, mientras que los municipios rurales reciben en promedio de participaciones \$2,178 pesos per cápita anuales, en aportaciones corresponden \$1,152 pesos; lo cual, viene a ser por arriba del promedio estatal en ambas transferencias intergubernamentales. Entretanto, los municipios metropolitanos reciben de manera per cápita \$853 y \$493 en promedio respectivamente. Esto podría indicar que además de ser distribuidas, de manera per cápita, con criterios redistributivos, es decir acuerdo al nivel de desarrollo de los municipios o de su densidad poblacional, las transferencias no condicionadas o participaciones tienen una mayor importancia en el presupuesto, como se demostró en el capítulo uno.

Tabla 5.1
 Estadística descriptiva de variables correspondientes a los municipios
 de Jalisco, 2000-2015

	Ob- serva- ciones	Media	Des- viación Estándar	Mínimo	Máximo
Municipios de Jalisco					
Índice general de bienestar	372	0.6342	0.0883	0.1945	0.8594
Dimensión vivienda	372	0.7009	0.1974	0	1
Dimensión seguridad pública	372	0.7223	0.1882	0	1
Índice de fortalecimiento municipal	271	0.0013	0.9998	-2.4676	3.4243
Ingresos propios per cápita (miles de pesos constantes)	372	0.7522	0.6563	0	6.4405
Participaciones per cápita (Ramo 28) (miles de pesos constantes)	372	1.6906	1.2442	0	9.7500
Aportaciones per cápita (Ramo 33) (miles de pesos constantes)	372	0.9655	0.7387	0	6.5128
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos constantes)	372	1.0046	1.2970	0	16.5688
Participación electoral (proporción)	372	0.6387	0.0919	0.3072	0.9997
Competitividad electoral (proporción)	372	0.8719	0.0950	0.4167	0.9994
Calificación por cumplimiento en publicación de información	366	19.05	20.98	0	87.5
Población empleada (proporción)	372	0.4492	0.0646	0.2001	0.5991
Densidad poblacional (personas por km ²)	372	221.52	1054.60	2.61	10872.5

	Ob- serva- ciones	Media	Des- viación Estándar	Mínimo	Máximo
Municipios Rurales					
Índice general de bienestar	219	0.6117	0.0960	0.1945	0.7575
Dimensión vivienda	219	0.6448	0.2205	0	1
Dimensión seguridad pública	219	0.7919	0.1384	0.1103	1
Índice de fortalecimiento municipal	138	-0.3037	0.9502	-2.4676	2.3989
Ingresos propios per cápita (miles de pesos constantes)	219	0.7877	0.7932	0	6.4405
Participaciones per cápita (Ramo 28) (miles de pesos constantes)	219	2.1784	1.4001	0	9.7500
Aportaciones per cápita (Ramo 33) (miles de pesos constantes)	219	1.1524	0.8302	0	6.5128
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos constantes)	219	1.3328	1.5678	0	16.5688
Participación electoral (proporción)	219	0.6760	0.0855	0.3072	0.9997
Competitividad electoral (proporción)	219	0.8655	0.1050	0.4167	0.9994
Calificación por cumplimiento en publicación de información	213	12.94	13.84	0	75
Población empleada (proporción)	219	0.4211	0.0607	0.2001	0.5490
Densidad poblacional (personas por km ²)	219	27.72	31.97	2.61	262.09

	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Municipios rururbanos					
Índice general de bienestar	39	0.6456	0.0592	0.4837	0.7385
Dimensión vivienda	39	0.7034	0.1354	0.3254	0.8708
Dimensión seguridad pública	39	0.7490	0.1274	0.2720	0.9495
Índice de fortalecimiento municipal	21	-0.2330	1.0331	-1.5142	2.9620
Ingresos propios per cápita (miles de pesos constantes)	39	0.5813	0.3714	0	1.8439
Participaciones per cápita (Ramo 28) (miles de pesos constantes)	39	1.0554	0.3586	0	1.7752
Aportaciones per cápita (Ramo 33) (miles de pesos constantes)	39	0.7308	0.3013	0	1.4999
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos constantes)	39	0.5632	0.3811	0	2.0748
Participación electoral (proporción)	39	0.6225	0.0579	0.4891	0.7207
Competitividad electoral (proporción)	39	0.9071	0.0685	0.7198	0.9938
Calificación por cumplimiento en publicación de información	39	18.75	22.8967	0	87.5
Población empleada (proporción)	39	0.4502	0.0305	0.3715	0.4995
Densidad poblacional (personas por km ²)	39	60.80	40.18	21.50	191.35

	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Municipios urbanos					
Índice general de bienestar	96	0.6664	0.0610	0.5041	0.7914
Dimensión vivienda	96	0.7988	0.1049	0.5305	0.9909
Dimensión seguridad pública	96	0.5934	0.2008	0	0.9294
Índice de fortalecimiento municipal	94	0.3346	0.8302	-1.0620	2.9168
Ingresos propios per cápita (miles de pesos constantes)	96	0.7216	0.3524	0.2099	2.0209
Participaciones per cápita (Ramo 28) (miles de pesos constantes)	96	0.9946	0.3685	0.4506	2.7129
Aportaciones per cápita (Ramo 33) (miles de pesos constantes)	96	0.7228	0.5516	0.0057	5.2144
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos constantes)	96	0.5570	0.4973	0.0754	4.4112
Participación electoral (proporción)	96	0.5881	0.0549	0.3970	0.7669
Competitividad electoral (proporción)	96	0.8719	0.0805	0.6309	0.9980
Calificación por cumplimiento en publicación de información	96	22.26	17.05	0	68.75
Población empleada (proporción)	96	0.4946	0.0420	0.3907	0.5991
Densidad poblacional (personas por km ²)	96	108.44	91.38	20.93	410.21

	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Municipios metropolitanos					
Índice general de bienestar	18	0.7116	0.0656	0.6252	0.8594
Dimensión vivienda	18	0.8552	0.0677	0.7384	1.00
Dimensión seguridad pública	18	0.5041	0.2392	0	0.8503
Índice de fortalecimiento municipal	18	0.8740	1.1528	-0.5532	3.4243
Ingresos propios per cápita (miles de pesos constantes)	18	0.8538	0.4791	0.2396	1.9745
Participaciones per cápita (Ramo 28) (miles de pesos constantes)	18	0.8447	0.3412	0.4350	1.7319
Aportaciones per cápita (Ramo 33) (miles de pesos constantes)	18	0.4930	0.1420	0.2859	0.7297
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos constantes)	18	0.3553	0.2758	0.0002	1.2454
Participación electoral (proporción)	18	0.4891	0.0977	0.3260	0.7018
Competitividad electoral (proporción)	18	0.8726	0.0732	0.6377	0.9633
Calificación por cumplimiento en publicación de información	18	75.00	20.67	31.25	87.5
Población empleada (proporción)	18	0.5457	0.0180	0.5110	0.5757
Densidad poblacional (personas por km ²)	18	3530.76	3463.77	173.14	10872.46

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, ITEI y del IEPC.

Tabla 5.2
Matriz de correlación de variables modelo de tipo panel

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Índice general de bienestar	1.00												
2. Dimensión vivienda	0.81*	1.00											
3. Dimensión seguridad pública	-0.01	-0.31*	1.00										
4. Índice de fortalecimiento mpal	0.24*	0.33*	-0.32*	1.00									
5. Ingresos propios per cápita	0.22*	0.34*	-0.18*	0.52*	1.00								
6. Participaciones per cápita	-0.16*	-0.06	0.19*	-0.20*	0.37*	1.00							
7. Aportaciones per cápita	-0.16*	-0.12*	0.14*	-0.27*	0.06	0.53*	1.00						
8. Inversión per cápita	-0.23*	-0.17*	0.20*	-0.10	0.28*	0.58*	0.46*	1.00					
9. Participación electoral	-0.00	0.07	0.24*	-0.19*	0.24*	0.65*	0.37*	0.38*	1.00				
10. Competitividad electoral	0.14*	0.16*	-0.06	0.04	0.14*	0.10	0.03	-0.01	0.23*	1.00			
11. Cumplimiento en public informac.	0.22*	0.23*	-0.37*	0.22*	0.01	-0.30*	-0.24*	-0.31*	-0.38*	-0.02	1.00		
12. Población ocupada	0.51*	0.49*	-0.43*	0.40*	0.16*	-0.47*	-0.37*	-0.34*	-0.42*	0.03	0.37*	1.00	
13. Densidad poblacional	0.45*	0.44*	-0.47*	0.36*	0.03	-0.59*	-0.42*	-0.51*	-0.45*	0.02	0.59*	0.62*	1.00

* Significativa cuando $p < 0.05$

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, ITEI y del IEPC.

Por otro lado, la inversión per cápita tiene una relación inversa con el grado de desarrollo de los municipios. Esto es, en los municipios rurales y rururbanos, el monto per cápita invertido es mucho mayor (\$1,332.80 y \$563.20 pesos per cápita por año) con respecto a los metropolitanos (\$355.30) y urbanos (\$557.00). Esto podría deberse a las diferencias en las economías de escala para producir los servicios y bienes públicos, ya que en regiones rurales la dispersión de la población es mayor y los servicios públicos no existen en algunas de ellas. Esto motiva a que las inversiones que se realicen en estos lugares sean mayores, ya que son para la creación de la infraestructura y no consisten en una ampliación de la misma como ocurre en los lugares urbanos (CONAPO, 2016). Al existir una concentración de la población en los municipios urbanos solo es necesario extender esos servicios a los lugares más afectados, contribuyendo con ello a una menor inversión pública (Díaz-Cayeros, 2006).

En relación con el esfuerzo fiscal o la recaudación de impuesto predial, se muestra que los ingresos propios per cápita son mayores a medida que se tiene mayor desarrollo. Sin embargo, se da una excepción con los municipios rurales, en donde la recaudación es superior al promedio estatal. De esta manera los ingresos propios per cápita de los municipios metropolitanos son \$853.00, se encuentran por arriba del promedio de Jalisco en ese periodo (\$752.20), y para los rururbanos son de \$581.30. Esta desigualdad recaudatoria se ve reflejada en el valor de la desviación estándar que viene a ser alta a nivel estatal y principalmente en los municipios rurales, lo que viene a reflejar la desigualdad en las capacidades administrativa de recaudación de los impuestos en los municipios. Por lo que la innovación en la recaudación de recursos, es muy significativa para incrementar los ingresos municipales.

Variables de Control

Los resultados de la estadística descriptiva respecto a las variables políticas (Tabla 5.1), muestran que la participación ciudadana en tiempos electorales tiende a ser heterogénea entre los diferentes grupos de municipios, mientras que en las zonas rurales viene a ser mayor (67.60%),

es decir, el 67.70% participa; en las regiones urbanas se reduce (58.81%) y a nivel estatal (63.87%). Este comportamiento, según algunos autores (Alberro, 2004), supone que fue resultado de la creciente competitividad política registrada en este periodo, que provocó que los políticos movilizaran a la población con menor educación y menor ingreso a través de políticas clientelares. En México, este cambio se acentuó a partir de las elecciones de 1994 ya que la participación electoral de las regiones rurales se incrementó y en las urbanas se redujo.

Por otro lado, la competitividad electoral, no muestra mucha variabilidad entre los grupos de municipios, ya que es de aproximadamente del 87% para todos ellos, aunque los municipios rururbanos alcanzan una competencia de 90%. Esta competitividad se fue incrementando dentro del período analizado, ya que de ser en el 2000 de un 82% paso a ser del 89% en promedio para 2015.

De acuerdo con la teoría, la competencia electoral es uno de los principales mecanismos que asegura la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, ya que, si el partido contrario registra algún acto de corrupción, será delatado públicamente. Sin embargo, estudios empíricos han detectado efectos positivos y negativos. Así Cleary (2003), considera que esta competitividad política produce un aumento de la eficiencia y por consiguiente trae efectos positivos. Por otro lado, otros autores (Lizzeri y Persico, 2005; 2001; Fonseca, Gatica, y Chavez, 2012; Kitschelt y Wilkinson, 2007) señalan que la competencia política, principalmente en aquellos países menos desarrollados, reduce el gasto de gobierno en servicios públicos y que por lo tanto viene a afectar el bienestar de la población, ya que se deja de invertir en gasto social y se destina a gastos que pueden generar apoyo político. Esto último vendría a corroborar lo que señala la Teoría de la SGFF (Brennan y Buchanan, 1980) respecto a que los políticos actuarán de manera egoísta tratando de obtener beneficios personales para su reelección, sin importar el beneficio social, por lo que aumentarán el tamaño del gobierno y salarios para incrementar su poder e influencia.

Al revisar la estadística descriptiva de la calificación de transparencia que se muestra en la Tabla 5.1, se tiene que el puntaje mayor es para los municipios más desarrollados como los metropolitanos y urbanos, mientras que para el resto se registran deficiencias en la publicación de información y por lo tanto en una menor calificación. Así, la calificación promedio para los municipios metropolitanos (75) de una escala del 0 al 100 y para los urbanos (22) se encuentra por arriba del promedio estatal (19), mientras que para los municipios rurales (18) y rururbanos (12) se encuentra por debajo del mismo. Esto demuestra que existe una gran desigualdad entre los municipios en cuanto a transparencia de información, reflejado en el valor de la desviación estándar. Esto se corrobora con la falta de publicación de sus cuentas públicas dentro de las estadísticas oficiales, como el INEGI, y en los Diarios oficiales. Estas diferencias, pueden deberse a la utilización de tecnologías de cómputo en municipios urbanos que permiten tener la información sistematizada y actualizada, y contar con una página en la web. Mientras que algunos municipios menos desarrollados, no cuentan con ello, además de la capacitación del personal y la profesionalización del mismo es relevante. Como se puede observar esta transparencia es fundamental para el bienestar que se genera en los municipios.

Al analizar la tabla 5.2., que muestra la correlación entre las variables, se puede notar que existe una relación positiva significativa entre el índice de bienestar y la dimensión vivienda con la calificación de transparencia. Lo que demuestra que a mayor transparencia de los ayuntamientos se tiene la posibilidad de lograr mayor bienestar, debido a que hay una mayor rendición de cuentas que se refleja en la publicación del destino de los recursos.

Por último, características tales como empleo y densidad poblacional mantienen una relación directa con respecto al nivel de desarrollo de cada grupo de municipios. Es decir, en los municipios rurales los niveles de empleo y densidad poblacional se encuentran por debajo del promedio estatal (0.44 y 221.52 respectivamente), mientras que, en el resto de los grupos municipales, la densidad poblacional y el empleo son mayores.

En suma, se podría decir que el nivel de desarrollo municipal tiene una relación directa con el nivel de bienestar. Es decir, a medida que un municipio sea más industrializado es más probable que se cuente con mayores capacidades administrativas e institucionales que permitan mejorar la gestión de los bienes y servicios públicos para que beneficie a la población. Así mismo, influye para que los ayuntamientos puedan tener una mayor facilidad en el cobro del impuesto predial y sistematizar la información de la población que tiene la obligación de pagar impuestos.

Resultados de modelo estadístico de panel

En esta sección se discuten los resultados de los modelos econométricos. Para ello se utilizaron modelos de regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) con datos en panel, con el método de efectos fijos. El análisis de panel, se estimó a través de diferentes regresiones considerando cada variable dependiente en modelos de regresión distintos. Es decir, se consideraron tres variables dependientes y por consiguiente, tres modelos: el índice general de bienestar, las dimensiones de vivienda y seguridad pública se relacionaron con las variables independientes y de control señaladas anteriormente, con la finalidad de determinar si existió una relación causa efecto durante este período de 2000-2015. A continuación, se analizan los resultados obtenidos en el índice y las dimensiones de bienestar.

Resultados del modelo de panel, con el Índice General de Bienestar, como variable dependiente

Los principales resultados de la relación entre el índice general de bienestar y las medidas consideradas como descentralización fiscal se reportan en la Tabla 5.3. El modelo 1 (estimado con Mínimos Cuadrados Ordinarios), al omitir las variables de control, tiempo y unidad de medición, puede mostrar ciertos sesgos con respecto al modelo 2 y 3; sin embargo, tiene la virtud de no afectar los efectos de la descentralización. Mientras que en los modelos 2 y 3 se añade las variables de control y varían con respecto al tiempo y tipo de municipios.

Aunque los valores de R^2 son relativamente bajos en los modelos, de acuerdo a la literatura, cuando se trata de análisis de ciencias sociales, son aceptables ya que altos coeficientes de R^2 puede significar que el modelo tiene problemas (Allison, 1999). El Test de Hausman permite decidir si es preferible un modelo de efectos fijos o aleatorios, en este caso todos los modelos fueron significativos para aplicarse con efectos fijos.

Los modelos 1 y 2 muestran un fuerte apoyo a la hipótesis de que la descentralización fiscal, medida como la recaudación de ingresos propios per cápita, ha contribuido positivamente en estos 15 años al bienestar de la población, ya que en ambas regresiones la variable es estadísticamente significativa al 1 por ciento de significancia. Esto se debe a que estos recursos corresponden a los impuestos pagados por los ciudadanos y deben de ser equivalentes a los servicios públicos que son otorgados por el gobierno municipal, por lo que los ayuntamientos son más responsables de invertirlos en gasto social. Por otro lado, como se puede observar, en el modelo 3 las transferencias no condicionadas denominadas participaciones son significativas, empero con una relación inversa. Es decir, a medida que se incrementa el monto de las participaciones per cápita, el bienestar se reduce, de esta manera la dependencia a estas transferencias afecta la calidad de vida de la población.

Tabla 5.3
Determinantes del Índice de Bienestar General de
los municipios del Estado de Jalisco

Modelo	1	2	3
	Pooled	Efectos Fijos (LSDV unidades)	Efectos Fijos (LSDV año)
Índice de fortalecimiento	0.001905	-0.0031	0.0034
Ingresos propios (logaritmo nat.)	0.04674***	0.0329***	0.0172
Participaciones (logaritmo nat.)	-0.0183	-0.0008	-0.0275*
Aportaciones (logaritmo nat.)	-0.0001	0.00007	-0.01113
Inversión Pública (logaritmo nat.)	-0.0235***	-0.0133**	-0.0098*
Participación electoral		0.1899***	0.1413**
Competencia Electoral		0.0065	-0.0449
Calificación en cumplimiento de información		-0.0001	-0.00006
Densidad poblacional		0.0228***	0.0161***
Municipio urbano (Dummy)		0.0246*	
Año 2000 (Dummy)			-0.0598***
Año 2010 (Dummy)			0.0076
Constante	0.6544***	0.4283***	0.5546***
N	270	267	267
Hausman Test (Chi2)		30.13***	88.33***
White test (heteroscedasticidad)	37.42**	85.49**	104.98**
R ²	0.1908	0.2827	0.3353
R ² Ajustada	0.1755	0.2547	0.3067
F	12.45***	10.09***	11.70***
Asimetría residuos	-1.2412	-1.3175	-1.2316
Curtosis residuos	6.4423	6.6985	6.9908

*Significativa cuando $p < 0.10$, **Significativa cuando $p < 0.05$, ***Significativa cuando $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados son consistentes con trabajos anteriores que estudiaron la relación entre descentralización fiscal y bienestar (Amanor-Boadu, Zereyesus, & Ross, 2009; Ramírez, Diaz, & Bedoya, 2016; Caldeira, Foucault, & Rota-Graziosi, 2012; Kappeler, Solé-Ollé, Stephan, & Väililä, 2012), quienes demostraron a través de diferentes análisis econométricos⁵⁵ que los ingresos propios recaudados por los gobiernos locales de diferentes países (Estados Unidos, Colombia, Benin y países de Europa), tienen mayor influencia en el bienestar de la población en relación a lo que generan las transferencias intergubernamentales. Mientras que el estudio realizado por Isusquiza (2014) a nivel estatal en México señala que las participaciones han provocado un efecto negativo en la desigualdad de la población. Por lo tanto, ello sugiere que debe de modificarse la manera de distribuir las transferencias intergubernamentales con el fin de que no se desincentive la recaudación fiscal y con ello la prestación de servicios.

Estudios referentes a México (Carrera H. A., 2005; Bustamante, 2001), coinciden en que debe de fortalecerse la recaudación de ingresos propios de los municipios, en especial del impuesto predial, para que los

⁵⁵ Los resultados de estos estudios podrían tener algunos sesgos en la estimación de estos efectos debido a diferencias en las medidas consideradas como variable dependiente e independiente. Algunos de ellos, por ejemplo, toman en cuenta como medida de bienestar al ingreso medido como medida monetaria (PIB, proporción de población en pobreza, así como el ingreso mediano y el ingreso disponible) y no como la proporción de población sin servicios públicos. También como medida de descentralización sopesan a la proporción de ingresos propios en el ingreso total y no el ingreso per cápita como se considera en la presente investigación.

⁵⁵ Algunas deficiencias en las capacidades institucionales refieren a la falta de una rendición de cuentas, así como un débil marco normativo y reglamentario (plan de desarrollo, reglamentos en obra pública, prestación de servicios, impuesto predial). Mientras que a las deficiencias en las capacidades administrativas refieren a las ineficiencias en la administración, evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, falta de profesionalización del sector público, así como la capacitación de funcionarios y empleados municipales.

gobiernos locales puedan realizar sus atribuciones de una manera más autónoma. Sin embargo, señalan que existen elementos administrativos ineficientes para lograr una gestión financiera equitativa y eficaz para la satisfacción de las necesidades de las comunidades y para la estructura democrática del sistema federal. La pereza fiscal que se ha generado debido a la dependencia hacia las transferencias intergubernamentales y a la falta de incentivos para que los municipios mejoren sus niveles de recaudación, aunado a las deficiencias en las capacidades administrativas e institucionales⁵⁶ con las que cuentan los municipios para la captación de los recursos, ha generado que se tenga una heterogeneidad de recaudación en los municipios (Cabrero, 2004; Sánchez B. A., 2008).

Lo anterior implica que algo determinante para poder lograr un mayor bienestar de la población en los municipios es la capacidad de tener recursos propios para poder financiar sus servicios públicos, ya que permite cierta libertad en su asignación y realizarlo de acuerdo a las necesidades de la población. Así mismo, la mayor capacidad de un ayuntamiento en recaudar sus impuestos podría ser señal de que la ciudadanía percibe la legitimidad, eficiencia y credibilidad del gobierno en otorgar los servicios públicos y de asignar los recursos.

Otra variable que es determinante en el nivel de bienestar y que ha tenido un impacto significativo en el período analizado es la inversión pública municipal, la cual es fundamental en un territorio ya que viene a traer beneficios tales como incrementar el crecimiento económico y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida de la población, permitiendo abatir la exclusión y la falta de acceso a servicios públicos principalmente en regiones de baja densidad y aisladas. Sin embargo, el efecto que tiene

⁵⁶ Algunas deficiencias en las capacidades institucionales refieren a la falta de una rendición de cuentas, así como un débil marco normativo y reglamentario (plan de desarrollo, reglamentos en obra pública, prestación de servicios, impuesto predial). Mientras que a las deficiencias en las capacidades administrativas refieren a las ineficiencias en la administración, evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, falta de profesionalización del sector público, así como la capacitación de funcionarios y empleados municipales.

la inversión en los municipios del Estado de Jalisco dentro del período es negativo, lo que significa que a medida que la inversión per cápita es mayor en los municipios, el bienestar es menor.

Estos resultados concuerdan con trabajos anteriores que han analizado la tendencia del gasto público de los municipios en México. Algunos de ellos (CONAPO, 2016; Díaz-Cayeros y Silva, 2004) señalan que podría deberse a las diferencias de economías de escala para la producción de bienes y servicios públicos. Es decir, como se mencionó anteriormente, aquellas poblaciones rurales que cuentan con una baja densidad de población y se encuentran lejanas de toda población urbana, tendrán un costo más elevado para el acceso a servicios públicos, ya que será necesario la creación de los mismos y no una extensión de la cobertura de los servicios básicos como sucede en los municipios urbanos. En consecuencia, la inversión tendrá que ser mayor. Por otro lado, otros autores (Barcelata, 2015) sugieren que esa relación corresponde a la manera en cómo se distribuyen los recursos condicionados o aportaciones, ya que al ser etiquetados necesariamente deben de invertirse en infraestructura y el destino de estos recursos es principalmente para aquellos municipios menos favorecidos y esto provoca tener mayores montos de inversión.

También esta relación podría sugerir que los recursos no son bien administrados o existe un gasto ineficiente en obra pública, debido a que la mayor parte de estos municipios tienen un marco institucional débil o el personal está poco capacitado. Por consiguiente, significa que la obra pública que se realiza es de mala calidad y solo se dedica a dar mantenimiento constante de la infraestructura y no a su creación; o en dado caso que se crearon inversiones como promesa para atender las necesidades de la población, pero no han sido aprovechadas o utilizadas. Así, se ha señalado que tener una mayor inversión per cápita no implica que se aplique el gasto de manera eficiente (León, Ortiz, y Cernas, 2015).

Al introducir las variables dummy correspondiente al tiempo y municipio urbano, se tiene que los modelos 2 y 3 muestran que ha existido una mejora en el nivel de bienestar de los municipios del año 2000 al 2015; sin embargo, no ha existido cambio del 2010 al 2015 ya que permaneció constante.

Además, los municipios urbanos son los que obtuvieron mayor bienestar en 0.0246 puntos en este período con respecto a los municipios rurales.

Por otro lado, respecto a las variables de control que se introdujeron en los modelos, se tiene que la participación política ciudadana y la densidad poblacional fueron variables altamente significativas.

De esta manera, la participación electoral⁵⁷ afectó positivamente al bienestar, lo que viene a coincidir con lo que se ha señalado dentro de la literatura de la SGFF. De acuerdo con Oates (1972), la descentralización promueve la toma de decisiones cerca de los ciudadanos haciendo que las preferencias locales se reflejen en las políticas públicas. Así, esta participación política, viene a representar una expresión democrática de los deseos de los ciudadanos que puede manifestarse de diferentes formas: votando por sus representantes considerando las propuestas de sus políticas, formando grupos políticos, participando en protestas, entre otros, a través de las cuales se espera tener ciertos resultados. Los representantes de los ciudadanos tratarán de cumplir sus promesas ya que en dado caso de no realizarlo existe el riesgo de que las personas se movilicen para castigar al gobierno con el voto debido a malos resultados en la gestión de su gobierno.

Los resultados del modelo 2 y 3, muestran que la participación política ciudadana es la variable que produce mayor impacto en el bienestar, después de la constante, ya que al existir un incremento de la participación ciudadana del 1%, el índice de bienestar general se incrementó en ese período en 0.018 puntos. Esta relación positiva coincide con los resultados de varios estudios donde Eterovic et al. (2012), que analizan la relación entre participación política y gasto de gobierno de 104 países, entre ellos México, en el período de 1960 al 2000, encontrando que fue significativa y con una relación positiva. Señalan que, este incremento en la participación, sucede principalmente en aquellos lugares donde el nivel educativo

⁵⁷ Por participación electoral se entiende como el derecho individual de los ciudadanos en participar en la selección de sus gobernantes a través de elecciones, referéndums u otra forma de ejercer sus derechos (Eterovic & Eterovic, 2012).

es más bajo, ya que la gente con mayor educación tiene más probabilidades de ejercer su derecho al voto.

Otros trabajos realizados (Alberro, 2004; Soto & Cortez, 2014) que analizaron los determinantes de la participación electoral, así como su relación con la prestación de servicios, señalan que la calidad de los gobiernos se incrementa en aquellos municipios donde existe mayor participación electoral, ya que incrementan la posibilidad de ser representados e influir en las decisiones las políticas públicas. Así también, indican que una baja participación en una elección local podría generar ingobernabilidad y problemas con la provisión de servicios públicos⁵⁸.

⁵⁸ Un mecanismo de participación ciudadana que se ha venido instrumentando en México, y que tuvo inicio en Brasil, es el Presupuesto Participativo, el cual permite que la ciudadanía participe en la toma de decisiones del destino de los recursos gubernamentales. En México se ha aplicado en varias entidades federativas (Baja California, Durango, Distrito Federal) y en algunos gobiernos municipales (Estado de México, comunidades indígenas de Michoacán). En Jalisco, también se han dado experiencias para influir en el presupuesto público. Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Tlaquepaque han aplicado este tipo de democracia participativa.

En el caso específico de Tlajomulco de Zúñiga, se ha venido realizando esta práctica desde 2011, a través de una consulta selectiva a propietarios de bienes y raíces del territorio municipal que pagan su impuesto predial en los primeros meses del año. Así, se tiene el derecho de votar para elegir de un listado obras públicas y construcción de espacios públicos y 15% de lo recaudado se destina a estas obras públicas. De la misma manera en Tlaquepaque, a través del Programa Presupuestos Participativos Solidarios, se atiende las demandas de los habitantes que viven en polígonos de pobreza, para dotar obras de infraestructura básica. A través de juntas barriales se determinan las demandas de la población para posteriormente asignar recursos financieros para el desarrollo de las obras aunado con aportaciones de los vecinos de las colonias (Hernández & Velasco, 2012).

Cabe señalar que la participación ciudadana en Jalisco quedó institucionalizada desde 2016 mediante la reforma de la Constitución Local, para la creación de trece herramientas que la favorecen, quedando con ello las nuevas formas para poder participar en

Finalmente, con respecto a la densidad poblacional, que viene a ser altamente significativa al 0.01 y 0.05 de significancia en los modelos 2 y 3, se tiene una relación positiva. Ello significa que la población que se encuentre en regiones con alta densidad poblacional o con mayor industrialización contará con un bienestar mayor, ya que tiene la posibilidad de acceder más fácilmente a los servicios públicos. Esto sugiere que existirá una competencia entre los municipios por la atracción de inversiones de capital, las cuales dependerán del desarrollo de la infraestructura y de la calidad de gobierno que exista en ellas. En consecuencia, los intereses en inversión privilegiarán a la inversión del capital y no a los ciudadanos.

Dentro de la literatura (Cai & Treisman, 2005), se ha estudiado de manera empírica como se ha dado la competencia de capital entre las regiones. Ante la libre movilidad de los capitales, se decidirá invertir en aquellas regiones donde exista mejor infraestructura y políticas favorables para las empresas. Los autores señalan que, además de traer beneficios el incremento de inversión en infraestructura a la población, los gobiernos locales serán de mejor calidad (mayor transparencia, rendición de cuentas, menor corrupción) y por lo tanto con políticas benevolentes que traen mayor bienestar. Mientras que por otro lado aquellas regiones con infraestructura inadecuada tendrán salida de capital y menor bienestar. De esta manera, estos efectos vienen a ser una extensión del modelo de Tiebout (Wilson, 1999), que refieren a la libre movilidad de capitales. Así los capitales o empresas se moverán libremente y elegirán aquellas regiones en donde se ofrezcan bienes y servicios públicos, impuestos y políticas locales de su preferencia.

En suma, se puede decir que la descentralización fiscal ha traído resultados positivos en el bienestar de la población, en donde esto ha dependido primordialmente de la capacidad de recaudar ingresos propios

la forma de gobernar. Sin embargo, falta fomentar este mecanismo entre la ciudadanía para poder influir en las decisiones del gobierno y empoderar a los ciudadanos para tomar decisiones más democráticas.

de cada municipio, ya que muestra una relación directa y significativa con el bienestar. Así mismo, las diferencias en servicios públicos obedecen al grado de industrialización de las regiones, puesto que los actores políticos compiten por atraer la inversión de capital a sus territorios a través de una mejor infraestructura. Un factor de gran peso y que influye de manera positiva en el bienestar, es la participación política de los ciudadanos, ya que a través de ella han podido influir en las decisiones del destino de sus impuestos eligiendo a sus gobernantes, no obstante, es necesario fomentar otros mecanismos de participación ciudadana.

Por otra parte, los resultados sugieren que, la dependencia hacia las transferencias no condicionadas, ha provocado se reduzca el bienestar de la población y además de que existen deficiencias en la inversión pública de los municipios, que podrían deberse a diferencias en economías de escala en la producción de bienes y servicios, pero también pueden ser producto de una ineficiencia en la aplicación de los recursos, capacidad de los ayuntamientos, o a prácticas corruptivas, o como se vio en el capítulo cuatro debido a un incremento en el gasto corriente y no de capital.

Con la finalidad de conocer más de cerca el impacto de la descentralización fiscal en aquellos bienes y servicios específicos que de manera constitucional son responsabilidad de los ayuntamientos. A continuación, se analizan modelos de regresión de tipo panel para las dimensiones vivienda y seguridad pública.

Resultados del modelo de panel, con el Índice de Bienestar de la Dimensión Vivienda, como variable dependiente

La dimensión vivienda considera algunos de los servicios básicos con los que se debe de contar para tener una buena calidad de vida (agua potable, drenaje). Además de que vienen a ser responsabilidad del ayuntamiento conforme a lo estipulado en el artículo 115 constitucional.

Debido a la heterogeneidad que existe en las características de los municipios (Tabla 5.4) y que el modelo 4 (pooled) presenta heteroscedas-

ticidad, de acuerdo a lo que muestra la prueba White ($\chi^2 = 100.79^{***}$), se formularon modelos independientes considerando el grado de urbanización. Esto, con la finalidad de tener una mayor homogeneidad en la información y poder determinar cuáles han sido las variables determinantes y que han influido en la dimensión vivienda del índice de bienestar tanto en municipios rurales como urbanos.

Municipios Urbanos. Como se puede observar en la tabla 5.4 la descentralización fiscal en los municipios urbanos tuvo efectos positivos en la dimensión vivienda. El modelo econométrico realizado con efectos fijos demuestra que el fortalecimiento en las finanzas ha venido a ser significativo para poder lograr un mayor bienestar en la dimensión vivienda. Por lo tanto, poder cubrir una mayor proporción de los gastos con ingresos propios, así como tener mayor autonomía en la decisión del destino de sus recursos es fundamental para brindar estos servicios públicos a la población dentro de estos municipios.

Por otro lado, la inversión pública viene a ser significativa para lograr mayor bienestar en los servicios públicos de la vivienda. Esto significa que la orientación del gasto de parte de los gobiernos locales ha sido de acuerdo con las necesidades de la población y ha influido positivamente en el bienestar. De esta manera, podría suponerse que, si tales decisiones se hubieran realizado desde el gobierno central no hubieran alcanzado dichos objetivos.

En cuanto a las variables de control, la mayoría de ellas resultaron ser significativas o determinantes para el bienestar en la dimensión vivienda. Dos de las variables políticas: competencia electoral y participación electoral fueron significativas al 5% de significancia, empero con efecto diferente. Así la participación electoral tiene una relación positiva con el bienestar en la dimensión vivienda. Lo que podría indicar que ante una mayor participación de la población en las votaciones influye para que los gobernantes realicen una mayor inversión en infraestructura básica para el beneficio de la población. Además, la participación implica la posibilidad de sancionar a los gobernantes por no cumplir con sus promesas.

Mientras tanto, la competencia electoral⁵⁹ también viene a ser una variable significativa, pero con un efecto negativo sobre el bienestar. Ello representa que a medida que se reduzca la brecha en diferencia de votos entre los partidos políticos que quedaron en segundo y primer lugar en las elecciones, el bienestar se incrementará. Es decir, entre mayor competitividad electoral exista, mayor bienestar se tendrá⁶⁰. Este resultado viene a corroborar las aportaciones de la literatura de la teoría de la SGFF, relacionado con la hipótesis de Leviathan. Donde los funcionarios públicos actúan de manera ineficiente, incrementando la inversión con el fin de que el partido político en el poder siga siendo el preferido, en la búsqueda de maximizar su presupuesto para incrementar su influencia y poder ser reelegidos en las siguientes elecciones, o en dado caso cumplir promesas que se habían establecido con personas que lo apoyaron en su campaña, por lo tanto se orientarán recursos a cuestiones electorales y no a servicios públicos que pueden lograr un mayor bienestar social.

Con respecto a lo anterior, algunos estudios (Sánchez & Pachón, 2016; Boulding & Brown, 2012) lo han analizado y señalan que los gobernantes al ganar las elecciones con un margen de competencia pequeño, dependerán de la fortaleza de las finanzas de los gobiernos locales para poder realizar un mayor gasto social. Si los ayuntamientos no cuentan con recursos suficientes, solo podrán incrementar sus ingresos si se

⁵⁹ La competitividad electoral viene a ser un ingrediente de la democracia y se entiende como la medida en que el poder político es disputado por partidos políticos, grupos de presión u otras fracciones organizadas dentro de una estructura política definida (Eterovic & Eterovic, 2012).

⁶⁰ De acuerdo con la literatura se considera que existe cuando menos cuatro razones que ocasionan una reducción en el gasto en servicios públicos y por consiguiente una reducción en el bienestar: a) la teoría de la ilusión fiscal, debido a que la población no tiene suficiente información del costo de los servicios públicos y de la provisión de los mismos. b) una sociedad polarizada o con heterogeneidad étnica que solo favorece a un grupo en el gasto público. c) credibilidad en la provisión de servicios sociales, lo cual genera un clientelismo en los servicios sociales.

modifica las tarifas catastrales o haciendo pactos políticos con gobiernos nacionales para obtener mayores recursos. Ante esta circunstancia, los gobernantes no recurrirán a un aumento de su recaudación ya que les genera un costo político, por lo que realizarán acuerdos con la élite para poder obtener mayores recursos. Sin embargo, estos no se invertirán en servicios públicos sino con una dirección clientelar para poder ser reelegidos. Este comportamiento de acuerdo con Kitschelt y Wilkinson (2007) se presenta en países en desarrollo donde existen mayores incentivos clientelares.

Así mismo se han dado estudios empíricos (Keefer & Khemani, 2004; Serra, 2016) que han analizado esta relación entre competitividad electoral y bienestar a través del estudio de países en desarrollo y en específico México. Donde determinan como los políticos ante una competitividad electoral prefieren invertir recursos en programas sociales a corto plazo (empleo, alimentos gratis) o en obra pública notoria. En lugar de invertir en servicios públicos necesarios para la población más necesitada. Señalan que estas decisiones se realizan principalmente en aquellos lugares donde la población tiene información imperfecta sobre la provisión de servicios públicos y en donde prevalece un efecto fiscal, ante el desconocimiento de la procedencia de los recursos públicos.

Fonseca et al. (2012) vienen a reafirmar el incremento en la competitividad electoral a escala municipal en el período de 1988 a 2006 y la existencia de prácticas clientelares dentro de los municipios de Jalisco. Señalan que se utilizaron recursos públicos aun cuando éstos eran etiquetados, los cuales se invirtieron en bienes duraderos (aparatos electrodomésticos) y se destinaron a la población que se encontraba indecisa en su voto y al voto duro. Demuestran a través de un modelo econométrico de panel que las transferencias públicas son más efectivas que las privadas para evitar la salida del poder local⁶¹.

⁶¹ En el caso de México existen programas, como el Programa de Empleo Temporal con una alta rentabilidad política, que por lo general son financiados con recursos provenientes del gobierno federal como son las aportaciones (Díaz-Cayeros & Silva, 2003). Recientemente en Jalisco se acaba de reiniciar el programa denominado Mano

La calificación en el cumplimiento de información vino a ser una variable significativa y de relación positiva con el bienestar de la población. A medida que un gobierno sea más transparente en su información respecto al destino de sus recursos, sus resultados se reflejan en un mayor bienestar de la población. De acuerdo al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) se considera que, si no existe una rendición de cuentas, es motivo para inducir ineficiencia, desperdicio y corrupción e incluso a impedir el desarrollo. Esta relación viene a ser relevante, ya que permite conocer la eficacia de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, a través de la cual se permite a la población tener acceso a la información pública y conocimiento del uso de recursos y además viene a ser un control para prácticas corruptas (Manzano y Rumbaldo, 2007; Hernández-Valdez, 2010).

Algo que hay que señalar es que esta variable solo fue significativa para los municipios urbanos y no para los rurales, esto viene a reflejar las calificaciones para cada tipo de municipio, ya que ante la falta de una capacitación y de apoyo al personal de los municipios menos poblados provoca que se den deficiencias en la actualización y transparencia de información en su página de internet.

Por otro lado, una variable socioeconómica que influye en la dimensión vivienda es la población ocupada, ya que viene a ser significativa y con una relación positiva. Es decir, a medida que exista mayor población ocupada el

con Mano con un presupuesto de 80 millones de pesos procedente del gobierno federal, que fue autorizado por los diputados para tratar de beneficiar a los 125 municipios de Jalisco, señalando que este programa dará una mejor imagen a los municipios (Gobierno de Jalisco, 2017).

Un caso específico es el del municipio de Arandas, Jalisco, en donde el secretario de Desarrollo Social del Estado de Jalisco, Miguel Castro, declaró que se piensa invertir el 30% de las participaciones estatales correspondientes a este municipio en necesidades de apoyo social, tales como calentadores solares, bancos de alimentos, dinero en efectivo para familias necesitadas (Notiarandas, 2017).

índice de la dimensión vivienda será mayor, ya que la existencia de infraestructura pública o de servicios públicos en una región genera la atracción de inversiones productivas. Por consiguiente, los intereses de los funcionarios públicos en atraer inversiones de capital para poder crear empleos y obtener mayores recursos provocan que se invierta en infraestructura pública.

Finalmente, las variables dummy con respecto al tiempo, indican que existió un incremento en el bienestar en 2015 de la dimensión vivienda con respecto al año 2000, pero no lo fue con respecto al 2010, ya que permaneció constante. Esto podría indicar que existió una falta de cumplimiento en las promesas de los gobernantes, que dio origen a la alterancia partidista en varios municipios urbanos en el 2009.

Municipios Rurales. Los municipios rurales, tuvieron un incremento continuo en el bienestar dentro de la dimensión vivienda desde el 2000, como lo refleja la significancia de las variables dummy para los años 2000 y 2010. Además, mostraron diferencias en los determinantes de la dimensión con respecto a los municipios urbanos del estado de Jalisco. De acuerdo a los resultados del modelo 6 en la Tabla 5.4, los ingresos propios, así como las participaciones, ambos correspondientes a una devolución de recursos de parte del gobierno federal, tuvieron un efecto positivo en la infraestructura pública. Se muestra que las participaciones tuvieron un mayor impacto, ya que la variación en el bienestar fue el doble de los ingresos propios. Esto podría significar que también existe una dependencia a las transferencias intergubernamentales no condicionadas.

Por consiguiente, se puede decir que los recursos en los que se tiene el poder libre de decisión de su destino, son los que financiaron la mayor parte de los servicios públicos de los municipios rurales en este período. En consecuencia, esto ha motivado a una reducción del esfuerzo fiscal, lo cual venía a ser previsto como una pereza fiscal dentro de la teoría de la SGFF. Así también, esto coincide con las afirmaciones que realiza Sour (2008) y Ruiz-Porras y García Vázquez (2013b) referente a que los ingresos propios financian cada vez menos el gasto ejercido, por lo que las transferencias intergubernamentales vienen a ser el principal recurso financiero para atender las demandas de bienes públicos.

Tabla 5.4
Determinantes de la Dimensión Vivienda de los municipios de Jalisco

Modelo	4	5	6
	Dimensión Vivienda-Pooled	Dimensión Vivienda Municipios Urbanos	Dimensión Vivienda Municipios Rurales
Índice de fortalecimiento	0.0210	0.0296*	0.0006
Ingresos propios (logaritmo nat.)	0.1187***	-0.0534	0.0758***
Participaciones (logaritmo nat.)	-0.0022	0.0338	0.1421***
Aportaciones (logaritmo nat.)	0.0065	0.0219	0.0149
Inversión Pública (logaritmo nat.)	-0.0525***	0.0175*	-0.0570***
Participación electoral		0.3399**	0.3972*
Competencia Electoral		-0.2636**	-0.0836
Calificación en cumplimiento de información		0.0011**	0.0001
Población ocupada		0.8537***	1.4905***
Densidad poblacional		-0.0044	0.0743***
Año 2000 (Dummy)		-0.0845***	-0.0913**
Año 2010 (Dummy)		0.0222	-0.0626**
Constante	0.7544***	0.4159**	-0.3902**
N	270	112	155
Haussman Test (Chi2)		24.09**	70.15***
White test (heteroscedasticidad)	100.79***	93.58	126.16***
R ²	0.2410	0.4362	0.5846
R ² Ajustada	0.2266	0.3678	0.5495
F	16.76***	6.38***	16.65***
Asimetría residuos	-1.2130	-1.7830	-1.1813
Curtosis residuos	5.4927	7.2205	6.0048

*Significativa cuando $p < 0.10$,

**Significativa cuando $p < 0.05$

***Significativa cuando $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia.

La *inversión pública*, que es fundamental a nivel local, viene a ser significativa en los municipios rurales, pero con una relación negativa. De esta forma, los municipios con mayores montos de inversión per cápita serán aquellos con menor bienestar o infraestructura básica. Esto podría derivarse, como se mencionó anteriormente, a deficiencias en las economías a escala, malas inversiones, baja calidad en servicios públicos o corrupción, entre otros. Por lo que es necesaria la vigilancia de estas inversiones ya que los resultados sugieren que no existe una buena administración de los recursos para ser invertidos en necesidades de la población, en donde la mayoría cuenta con deficiencias en servicios públicos, y que puede ser la causa para que no se tenga un mayor desarrollo y mejor calidad de vida.

La participación electoral de la ciudadanía viene a ser determinante en el bienestar de estos municipios, pero menos significativa que en los municipios urbanos. Esto podría sugerir que al existir mayor participación electoral en los municipios urbanos existe un mayor compromiso de los gobernantes con la población, provocando que se cumplan en mayor medida las promesas establecidas por los candidatos.

Por otro lado, el tener una mayor satisfacción de servicios públicos en los municipios rurales depende en gran medida de la proporción de población ocupada y densidad poblacional que exista en el municipio, ya que son altamente significativos en la regresión 6. Entonces, a medida que existe un mayor nivel de desarrollo aumenta la probabilidad de tener mayor cantidad de servicios públicos. Esto podría sugerir que en aquellos municipios rurales que se ubican cerca de otros municipios urbanos, existen externalidades espaciales que consisten en una gran demanda de mano de obra haciendo que se den derrames en la inversión pública en los límites municipales.

En suma, se podría decir que los mecanismos de descentralización fiscal que se implementaron y que fueron establecidos a través de las reformas al artículo 115 constitucional han contribuido en una mejora en el bienestar de la dimensión vivienda. Sin embargo, han sido de diferente manera. Mientras que para los municipios urbanos el fortalecimiento en sus finanzas ha sido determinante, para los municipios rurales vienen a

ser los recursos no condicionados y su capacidad de recaudación (ingresos propios y participaciones) lo que impacta en el bienestar de la población. Lo que podría sugerir que estas últimas han generado una dependencia hacia las transferencias. Además, en los municipios urbanos existe un mayor compromiso con los ciudadanos en la prestación de los servicios y que se refleja al tener mayor efecto los recursos propios en el bienestar.

Así mismo, para ambos tipos de municipios ha influido la inversión pública, sin embargo, en diferente sentido, ya que depende de la diferencia en las economías de escala y la eficiencia en el uso de sus recursos.

El grado de industrialización del municipio ha contribuido en gran medida para lograr un mayor bienestar, esto sugiere que los gobernantes han invertido en infraestructura con la finalidad de atraer nuevas y mayores inversiones al territorio local. Además, por último, la participación electoral de la ciudadanía se ha convertido en un motor fundamental para que los gobernantes cumplan sus promesas y pueda lograrse un mayor bienestar, lo que no ha dado el mismo resultado con la competitividad electoral.

Resultados del modelo de panel, con el Índice de Bienestar en la Dimensión de seguridad, como variable dependiente

La seguridad pública en México ha venido a ser una dimensión que afecta en la actualidad de manera significativa el bienestar de la población. Aunque han existido recursos etiquetados (SUBSEMUN⁶², FASP, FORTAMUN-DF),

⁶² El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) es un recurso federal que se distribuye a algunos municipios, que son elegidos mediante una fórmula que incluye el índice de criminalidad, y demarcaciones territoriales del Distrito Federal con el objetivo de proporcionar equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, profesionalización, mejoramiento de infraestructura y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito. Fue creado desde enero de 2008, es decir a partir del segundo año de mandato de Felipe Calderón (Diario Oficial de la Federación, 2008) En el año 2015, once municipios fueron beneficiados con estos recursos: El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, Tepatitlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande. Además, todos han

la inseguridad continúa y va en aumento de acuerdo con el índice de bienestar estimado para los municipios de Jalisco y los resultados de la regresión 9 de la Tabla 5.5 sugieren un nivel de bienestar menor en 2015 con respecto a los años 2000 y 2010. Por lo que se pudiera decir que la inseguridad es la realidad y mantener la seguridad se ha convertido en un anhelo.

El tema de inseguridad es complejo y se asocia con una amplia cantidad de factores y dimensiones. No obstante, el presente estudio se concentra primordialmente en las variables consideradas para medir la descentralización fiscal, con la finalidad de reflejar como ha afectado esta delegación y devolución de recursos en la seguridad municipal.

Así, estimando las regresiones con datos en panel con la dimensión seguridad como variable explicada se tiene que en el modelo pooled (Modelo 7), que no cuenta con las variables dummy de tiempo y unidad, vinieron a ser significativas las variables de ingresos propios, transferencias no condicionadas o participaciones, el índice de fortalecimiento y la inversión pública en el período de estudio, empero con relación diferente.

Es decir, con respecto al índice de fortalecimiento y los ingresos propios, la relación es negativa y significativa, en consecuencia esto sugiere que a medida que los ayuntamientos tienen mayor recaudación y capacidad de pagar sus gastos con sus propios recursos, menor será el nivel de bienestar en la dimensión seguridad. Esto viene a concordar con el análisis empírico que realiza Trejo y Ley (2015) en donde señalan que los municipios con mayor independencia fiscal son atractivos para la delincuencia, ya que los criminales tienden a exigir a los alcaldes partidas de recursos no etiquetados del presupuesto local. Esto es, al ser recursos que pueden manejarse libremente y de los cuales no tiene que rendirse cuentas a la federación son demandados para financiar su delincuencia. Esto también es asociado a prácticas corruptivas de parte de funcionarios con el narcotráfico o que se encuentran los presidentes municipales amenazados por la delincuencia organizada (Sin Embargo. mx, 2013). Aunque sería interesante conocer cuál es la relación causa-efecto en

sido beneficiados desde 2008, a excepción de cuatro que no ejercieron en 2008 (El Salto, Lagos de Moreno, Ocotlán y Zapotlán el Grande) (Oropeza-Rodríguez, 2015).

las relaciones que se pudieran dar entre delincuencia y funcionarios municipales, sin embargo, es línea de otra investigación.

Tabla 5.5
Determinantes de la Dimensión Seguridad de los municipios de Jalisco

Modelo	7	8	9
	Pooled	Efectos Fijos (LSDV unidades)	Efectos Fijos (LSDV año)
Índice de fortalecimiento	-0.0338**	-0.0120	-0.0108
Ingresos propios (logaritmo nat.)	-0.0613***	-0.0130	-0.0324
Participaciones (logaritmo nat.)	0.0554*	-0.0860***	0.0173
Aportaciones (logaritmo nat.)	-0.0017	-0.0143	0.0046
Inversión Pública (logaritmo nat.)	0.0354***	0.0058	0.0024
Participación ciudadana		0.1313	0.1995
Competencia Electoral		-0.1161	-0.1107
Calificación en cumplimiento de información		-0.0008	-0.0011*
Población ocupada		-0.3934*	-0.7373***
Densidad poblacional		-0.0361***	-0.0197
Municipio urbano (Dummy)		-0.1261***	
Año 2000 (Dummy)			0.1629***
Año 2010 (Dummy)			0.1325***
Constante	0.6698***	1.1237***	0.9880***
N	270	267	267
Hausman Test (Chi2)	121.89***	18.78**	152.90***
White test (heteroscedasticidad)	33.63**	90.78	121.63***
R ²	0.1806	0.3973	0.4362
R ² Ajustada	0.1651	0.3713	0.4095
F	11.64***	15.28***	16.37***
Asimetría residuos	-0.9784	-0.7401	-0.9142
Curtosis residuos	3.9600	3.4883	3.9475

*Significativa cuando $p < 0.10$

** Significativa cuando $p < 0.05$

*** Significativa cuando $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las participaciones o transferencias no condicionadas y la inversión per cápita son estadísticamente significativas y con relación positiva en el modelo 7, lo que indica que aquellos municipios con mayor monto per cápita en participaciones tendrán mayor seguridad, que corresponde a los municipios rurales como se puede observar en la tabla 5.1. En cuanto a la relación positiva entre inversión pública y la dimensión seguridad, se ha comprobado que una menor exclusión de la sociedad a los servicios públicos motiva a que se reduzca la violencia. Es por ello que se han tomado medidas de política pública que consisten en la inversión de infraestructura con la finalidad de fortalecer el tejido social, ya que a través del acercamiento de servicios básicos (actividades culturales, circuitos de seguridad, espacios recreativos y deportivos) se pretende reducir la inseguridad (El Economista, 2016). Un ejemplo es la política de inversión instrumentada recientemente por el alcalde de Zapopan, que pretende invertir en obra pública (pavimento, instalaciones deportivas, infraestructura básica) en varias colonias marginadas como Arenales Tapatíos, con la finalidad de que exista mayor conectividad y se reduzca la inseguridad de la zona (Gobierno de Zapopan, 2017).

De acuerdo al modelo 8 y 9 se tiene que las variables significativas con una relación negativa fueron las participaciones, la población ocupada, la densidad poblacional, una mayor calificación en cumplimiento de información y la variable dummy de municipio urbano, lo que sugiere que los problemas de inseguridad se concentran principalmente en las zonas urbanas y metropolitanas, como lo indica el coeficiente significativo de la variable dummy de municipios urbanos en el modelo 8. No obstante, cabe señalar que son municipios a los cuales se les destina desde 2008 recursos etiquetados (aportaciones), entre ellos el SUBSEMUN, como apoyo para combatir la inseguridad, variable que no fue significativa en ambos modelos. Ello podría indicar que no han tenido efecto dichos recursos o han sido mal orientados. Estos resultados coinciden con análisis realizados anteriormente de dichos fondos (Soria & López-Portillo, 2015), que señalan deficiencias del marco institucional en la aplicación de estos recursos, ya que no queda claro cuáles son las características de

los municipios beneficiados y el monto asignado. Por lo que los autores sugieren que pueden ser orientados con criterios políticos o de amistad.

En suma, podría decirse que existen algunos ayuntamientos que no han tenido la capacidad suficiente para poder lograr una prevención de la seguridad de la población. De acuerdo a estudios se debe a la falta de profesionalización del personal que trabaja en seguridad pública. Además, vino a acrecentarse en zonas urbanas y metrópolis como producto del proceso de globalización, la adaptación de políticas neoliberales y crisis económicas y crecimiento del narcotráfico. Ante la falta de empleo en las regiones rurales ha provocado la migración de la población hacia territorios urbanos, lo que ha ido acrecentando problemas sociales tales como: precarización de la fuerza de trabajo, exclusión social, reducción del crecimiento, desempleo, falta de servicios públicos, trabajo informal, entre otros, que se ven reflejados en los índices de bienestar en regiones urbanas. Es por ello que cabe preguntar ¿las autoridades municipales tienen la capacidad para atenuar dichos problemas de inseguridad que han venido en ascenso afectando la integridad de la sociedad? En esa medida han sido algunas propuestas desde la administración de Felipe Calderón en crear el mando único en la seguridad pública, por lo que más bien sería necesario una coordinación entre los tres niveles de gobierno para poder solucionar dicho problema.

Capítulo 6. Conclusiones Generales

El principal objetivo de este trabajo fue evaluar el alcance de las políticas y reformas de descentralización fiscal que se instrumentaron desde el gobierno federal, para lograr un mayor fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales, enfatizando si estas reflejaron un mayor bienestar de la población que habita los municipios del estado de Jalisco. El análisis comprendió 36 años, desde que sucedió la primera descentralización de recursos no condicionados en 1980, como parte de un acuerdo generado con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para darle fortalecimiento a las finanzas municipales, hasta el año de 2015, con la administración de Enrique Peña Nieto.

La investigación, se fundamentó en las aportaciones teóricas de la Teoría del Federalismo Fiscal. Esto, permitió justificar el análisis empírico, de acuerdo a lo que establecen las aportaciones teóricas de la Primera y Segunda Generación y comprobar que las condiciones de los municipios de Jalisco reflejaron matices de la misma. La elección de este enfoque implicaba dos posiciones de los gobiernos locales: la primera, que afirmaban que los gobernantes serían benevolentes en la búsqueda del bienestar social, logrando una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos debido a su cercanía con la población. Mientras que, la segunda, señalaba que los funcionarios serían egoístas y actuarían en su propio beneficio en la búsqueda de maximizar el presupuesto e incrementar su poder e influencia.

A partir de ello, se pudo observar estos dos procesos en el presente estudio. En primer término, se mostró que la cercanía del gobierno a la población, provoca que se conozca de mejor manera las necesidades de la misma, y la obligación de cumplir con las atribuciones que, de acuerdo a Musgrave, Oates y Stingler, consideran que son las indicadas para que sean atendidas por los gobiernos locales. En donde los recursos pueden ser aplicados con libertad de decisión (ingresos propios y participaciones) influyendo, en mayor medida, en el bienestar de la población. Además, también se observa que existe la asignación de transferencias (participaciones y aportaciones) que tienen el objetivo de atender los desequilibrios verticales y horizontales. Mas, sin embargo, no queda muy clara su distribución de acuerdo a los resultados obtenidos y mostrados en la correlación de las variables de ingresos propios y transferencias.

En un segundo momento, de acuerdo a las aportaciones de la SGFF, también se pudo detectar que, factores políticos y de política económica, influyeron en este período, para tomar decisiones en la utilización de recursos y que vinieron a afectar el bienestar de la población, principalmente en regiones más urbanizadas. Es decir, se detectó como los funcionarios incrementan su gasto, y no en servicios públicos, sino en gasto corriente, lo que produce un crecimiento del tamaño de gobierno y comportamientos eficientes, lo cual corresponde a la Hipótesis de Leviathan que, Brennan y Buchanan señalan.

Además, se registra un efecto flypapper o adherencia que, de acuerdo a Gramlich provoca que los municipios incrementen su gasto respaldado por transferencias intergubernamentales y no reduciéndolo cuando existen reducciones de la mismas, que ocurre principalmente en programas públicos. Además, esta dependencia a las transferencias ha generado una ilusión fiscal , ya que la población no tiene información de como realmente se financian los servicios públicos.

El diseño de los indicadores de fortalecimiento de las finanzas municipales y el de bienestar local, vino a ser un gran aporte para comprender la evolución que han tenido los municipios en su hacienda y en los logros para alcanzar una mejor calidad de vida en diferentes dimensiones. Estos

indicadores permiten tener un seguimiento en el tiempo y ser comparables entre los mismos municipios, además son sencillos de estimar. Lo que permite realizar estudios en otras regiones o dar continuidad al presente estudio. Así mismo, reflejan la heterogeneidad que existe dentro del estado y que viene a ser similar a nivel nacional.

Este análisis, pudo mostrar, a través del Índice de Fortalecimiento, que las finanzas de los 91 municipios considerados para el análisis en el período de 1980 a 2015, se ha dado de manera heterogénea. Los elementos fundamentales, que se detectaron, para poder lograr una mayor captación de recursos y a su vez un fortalecimiento, han sido sus capacidades administrativas, el nivel de urbanización y desarrollo de los municipios.

Entre los resultados identificados se encontró fue que, aquellos municipios ubicados en zonas metropolitanas y que cuentan con ciudades medias, son los que han logrado un mayor fortalecimiento de sus finanzas, tanto con ingresos propios como con transferencias intergubernamentales. Mientras que, en forma contraria, aquellos con escaso desarrollo y altos niveles de marginación no han podido salir del círculo vicioso. Además, se pudo detectar, que la forma de distribución de las transferencias intergubernamentales, no ha influido para que estimule una mayor recaudación de sus impuestos, por lo que se refleja el efecto flypaper o adherencia como referencia la Teoría del Federalismo Fiscal.

Además, otro factor que se detecta con el análisis estadístico, a través del índice de correlación entre transferencias e ingresos propios, es que las transferencias se distribuyen con criterios discrecionales y no cumplen con los establecidos de equidad y eficiencia, ya que la relación es contraria a lo establecido. Por lo que debería de existir una mayor transparencia en la forma de distribución.

Una región debe de tener un seguimiento a través de un indicador de bienestar, que muestre las diferentes dimensiones a nivel local. De acuerdo a la Teoría de las Capacidades humanas de Amartya Sen, se puede lograr ciertos funcionamientos de la sociedad teniendo un nivel de vivienda digno, educación, empleo y seguridad. Es decir, si no se cuenta con las condiciones mínimas de estas dimensiones, se puede obstruir la libertad de los individuos.

De esta manera, a través de un análisis estadístico descriptivo, se pudo mostrar cómo se ha reducido la brecha existente, entre los municipios urbanos y rurales, en el indicador de la dimensión vivienda a partir del año 2000. Este indicador muestra, de manera concentrada, como se han mejorado los servicios públicos que son responsabilidad de los gobiernos locales, de acuerdo al artículo 115 constitucional, y resalta que existe un mayor beneficio para los municipios metropolitanos.

Mientras que, para la dimensión seguridad pública, se tiene que la inseguridad se ha incrementado desde el año 2000 principalmente en los territorios con mayor actividad económica y urbanos, afectando la tranquilidad de la mayor parte de la población que habita en ellos. Esto se explica que, en aquellos lugares con mayor urbanización, tienen una mayor heterogeneidad educativa, exclusión laboral y desarticulación familiar, lo cual ha influido para la reducción de la seguridad pública. Por consiguiente, de acuerdo con el Teorema de Tiebout, la población y la actividad económica se concentrará en aquellos lugares en donde se tenga mayores servicios públicos, ya que existirá una libre movilidad de empresas y residentes, que provocará que “se vote con los pies” en donde exista mejores servicios públicos.

Una herramienta que permitió conocer los factores determinantes que han logrado o afectado el nivel de bienestar de los gobiernos municipales en Jalisco, durante el proceso de descentralización fiscal, fue el análisis econométrico de tipo panel. Así, al examinar la relación entre las dimensiones construidas de los índices de bienestar, la descentralización de recursos del lado de ingreso y gasto, así como variables económicas, políticas y administrativas, se pudo confirmar las variables que causan una relación causa efecto.

De esta manera, se pudo obtener cuales variables influyen de manera positiva en el nivel de bienestar de los municipios del estado de Jalisco:

- a) Ingresos propios per cápita, se han convertido en elemento clave para incrementar el bienestar. Al ser los impuestos pagados por los ciudadanos, merecen una rendición de cuentas de los gobernantes y ser mas

responsables de invertirlos en gasto social. Además, esto brinda legitimidad, eficiencia y credibilidad en el gobierno que otorga servicios públicos, haciendo que los ciudadanos estén dispuestos en pagar sus impuestos y con ello incrementar la recaudación.

- b) Inversión pública per cápita. Ha venido a ser fundamental para incrementar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población tanto para la dimensión de vivienda como en seguridad. Este resultado positivo puede atribuirse a la competencia que existe entre los municipios en ofrecer mejores servicios públicos para poder atraer inversiones productivas o capitales que pueden generar mayores empleos en su territorio. Este hallazgo, se encuentra en relación a lo que establece el teorema de Tiebout, como se mencionó anteriormente. No obstante, los municipios rurales han mostrado una situación desfavorable, ya que los costos de inversión son mayores debido a las diferencias de economías de escala o ineficiencia de los gobernantes en la producción de bienes y servicios públicos.
- c) Fortalecimiento en las finanzas, ha tenido resultados positivos en el bienestar para los municipios urbanos, ya que son los que han mantenido solidez en sus finanzas, dejando en desventaja a los municipios rurales en este aspecto.
- d) Participación electoral. La participación democrática de los ciudadanos para elegir a sus representantes, viene a ser un factor altamente significativo en el bienestar de la población. Esto podría significar que la población ejerce una presión hacia los gobernantes electos para que sus promesas de campaña electoral sean cumplidas, ya que pueden ser castigados en un futuro. Por lo tanto, la participación ciudadana es un elemento fundamental para incrementar el bienestar social que, se ve reflejado, en el alto valor del coeficiente de los diferentes modelos.
- e) Calificación en el cumplimiento de información o transparencia en información. Que viene a tener una relación lógica, ya que a medida que los gobiernos sean más transparentes en su información, el destino de los recursos se reflejará en un mayor bienestar de la población.

Por otra parte, los factores que influyen negativamente en el nivel de bienestar son:

- a) Competencia electoral. Al existir una alta competitividad entre los candidatos provoca una reducción del bienestar. Estos resultados sugieren que al ser elegidos y tener la inseguridad de perder el poder en las próximas elecciones, los gobernantes actuarán de manera egoísta e invertirán recursos en gasto social con motivos clientelares y no en servicios públicos que favorecen el bienestar de la población en el largo plazo. Lo cual viene a corroborar las aportaciones de la literatura de la teoría de la Segunda Generación del Federalismo Fiscal, referentes a la Hipótesis de Leviatán.
- b) Transferencias condicionadas (Aportaciones). Por lo que se significaría que los beneficios son mayores cuando las decisiones en el gasto provienen desde abajo y no desde arriba de una forma centralizada, lo cual favorece a la descentralización de recursos hacia los gobiernos locales quienes son los más cercanos a la población y conocedores de las necesidades.

De esta forma, el argumento que se planteó en un inicio en esta investigación como hipótesis, se comprueba. En concreto, las políticas y programas de descentralización fiscal iniciadas desde 1980, solo favorecieron, en mayor medida, en el fortalecimiento de sus finanzas y en un reflejo del bienestar de la población, a aquellos municipios que tienen un mayor grado de urbanización, mayor capacidad administrativa, mayor captación de ingresos propios, una inversión eficiente, transparencia en la rendición de cuentas, menores transferencias condicionadas y menor competitividad electoral.

La Teoría del Federalismo Fiscal, permitió demostrar empíricamente, las deficiencias existentes en el proceso de descentralización fiscal, en específico del estado de Jalisco. Lo que permite que los actores y organizaciones encuentren mecanismos para poder mejorar los resultados en la gestión, captación y distribución de recursos, con el objetivo de que se vea reflejado en un mayor bienestar de la población.

De esta manera, el presente estudio tiene varias aportaciones: una de ellas viene a ser el período de estudio, que comprende 36 años, y que permitió la conformación de una base de datos con información relevante para realizar el análisis de manera diacrónica. Además, el diseño de indicadores locales como el índice de fortalecimiento de las finanzas y el índice de bienestar local con diferentes dimensiones, permitió realizar un análisis más enriquecedor a nivel municipal, que permite realizar mejores cambios funcionales. El análisis econométrico de tipo panel, ha sido poco recurrido en otras investigaciones, lo que vino a contribuir en gran medida para el presente análisis y corroborar lo que se ha dicho en otros estudios sin un análisis objetivo.

De esta manera, considerando los anteriores argumentos, se podría sugerir acciones para reforzar los resultados de la descentralización fiscal:

Corto plazo

- a) Es necesaria una modernización en la recaudación del impuesto predial. Los municipios rurales son renuentes a gastar y capacitar en sistemas electrónicos para su cobro. Es por ello, la necesidad de una capacitación y promoción.
- b) Así mismo, es necesaria una actualización de las cuotas catastrales. Si los servicios públicos se ven reflejados, no se puede provocar costos políticos.
- c) Debe de eliminarse los tratamientos especiales a empresas, escuelas, instituciones y organizaciones en el pago de sus derechos, ya que esto genera una menor captación de recursos.
- d) Supervisar la eficiencia del gasto público, a través de licitaciones transparentes y supervisión de inversiones en obras de infraestructura.
- e) Revisar la fórmula de distribución de las transferencias, en donde se eleven los candados para que exista una efectividad en la recaudación tributaria y eficacia en sus responsabilidades.
- f) En cuestiones de deuda pública, debe de establecerse un marco institucional rígido, para que no exista un endeudamiento más allá de sus

capacidades, y sobre todo con Bancas Comerciales que pueden generar problemas a administraciones posteriores.

Mediano plazo:

- g) Definir de manera clara las atribuciones y recursos dentro del arreglo establecido en el Federalismo Fiscal. En donde se establezca que atribuciones son correspondientes para cada nivel de gobierno y como deberán de financiarse. Para que no exista una descentralización mayor en el gasto público en los gobiernos locales, sin que exista una recaudación fiscal a cambio, y pueda generar un efecto flypaper.
- h) Exigir una transparencia en el ejercicio presupuestal, a cambio de mayores transferencias intergubernamentales que puedan generar un desarrollo en la región.
- i) Realizar un rediseño en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, específicamente en la forma de distribución de las transferencias no condicionadas. Es necesario premiar aquellos gobiernos municipales que han logrado ser más eficientes en su gasto y lograr un mayor bienestar de acuerdo a las necesidades de la población local.
- j) Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones en el destino de sus impuestos. Así como de la vigilancia de las cuentas públicas de sus gobiernos municipales. Beneficios de la descentralización fiscal que se encuentran establecidos en la Teoría del Federalismo Fiscal y que fueron determinantes en el modelo.
- k) Innovación de nuevos impuestos, que graven a la población con mayores ingresos o que son parte de la economía informal.

Largo plazo

- a) Establecer metas en los períodos de gobierno en donde la inversión pública tenga objetivos para la generación de empleos, así como motivar una cohesión social (parques y jardines, creación de capital humano, salud), que traiga beneficios en variables clave que afectan al municipio. Por ejemplo: inseguridad y empleo. Y no se desvíen con intereses de los gobernantes para mantener su poder y reelección.

En conclusión, las reformas constitucionales de descentralización fiscal que iniciaron desde 1980 y continuaron con las reformas al Artículo 115 Constitucional, pretendieron dotar en un inicio de mayores recursos a los municipios y mitigar los desequilibrios verticales y horizontales que existían. Esto impulsó: nuevas responsabilidades en cuanto a recaudación de impuestos y derechos, así como de atribuciones constitucionales. Sin embargo, no se consideró que los actores principales de los gobiernos locales no tenían las capacidades administrativas, institucionales y de gestión suficientes, para asumir dichas atribuciones. Y que en ocasiones se han agudizado al centralismo de poder y decisión de parte del gobierno federal.

Aun cuando se ha logrado una mayor calidad de vida de la población, existen regiones como las rurales que no han logrado ese objetivo. De esta manera, la presente investigación permitió que reflejar las deficiencias y el rezago desigual en los gobiernos municipales de acuerdo a su urbanización y desarrollo que es necesario acatar para mejorar la calidad de vida de la población.

Apéndice A Transferencias Federales

Las transferencias intergubernamentales son recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor. La existencia de estas transferencias se debe a dos motivos principalmente: a) Fortalecer el equilibrio vertical (es la brecha que existe entre sus ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno) b) Fortalecer el equilibrio horizontal (es la brecha que existe entre la capacidad de gasto o inversión entre los gobiernos del mismo nivel). Se tiene dos tipos de transferencias federales:

- a) No condicionadas, también llamadas Participaciones, correspondientes al Ramo presupuestario 28. Son aquellos recursos que no son etiquetados, es decir se puede disponer de ellos según el receptor decida.
- b) Condicionadas también llamadas Aportaciones que corresponden al Ramo presupuestario 33 y que comprende aquellos recursos que son etiquetados, es decir el gobierno central que los transfiere señala en donde se debe destinar los recursos.

Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”

El carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno está facultado para ejercer y supervisar el ejercicio de los mismos. De esta manera, las participaciones son la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales.

Estas participaciones federales, están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a inicios de la década de 1980 (INAFED, 2011). Los recursos provienen de una distribución intergubernamental entre la federación, entidades federativas y municipios de la Recaudación Federal Participable, constituida por todos los impuestos recaudados a nivel federal, así como derechos sobre la extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos (Guerrero y Patrón, 2010).

Los fondos provienen de ocho rubros⁶³, donde cada uno es distribuido desde la Federación a los Estados y éstos distribuyen a los municipios. Cada estado establece en su respectiva ley de coordinación fiscal los criterios y fórmulas para la distribución de las participaciones entre los municipios⁶⁴. En el Diagrama 1 se presenta las fórmulas de distribución para el Estado de Jalisco de los diferentes rubros, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios.

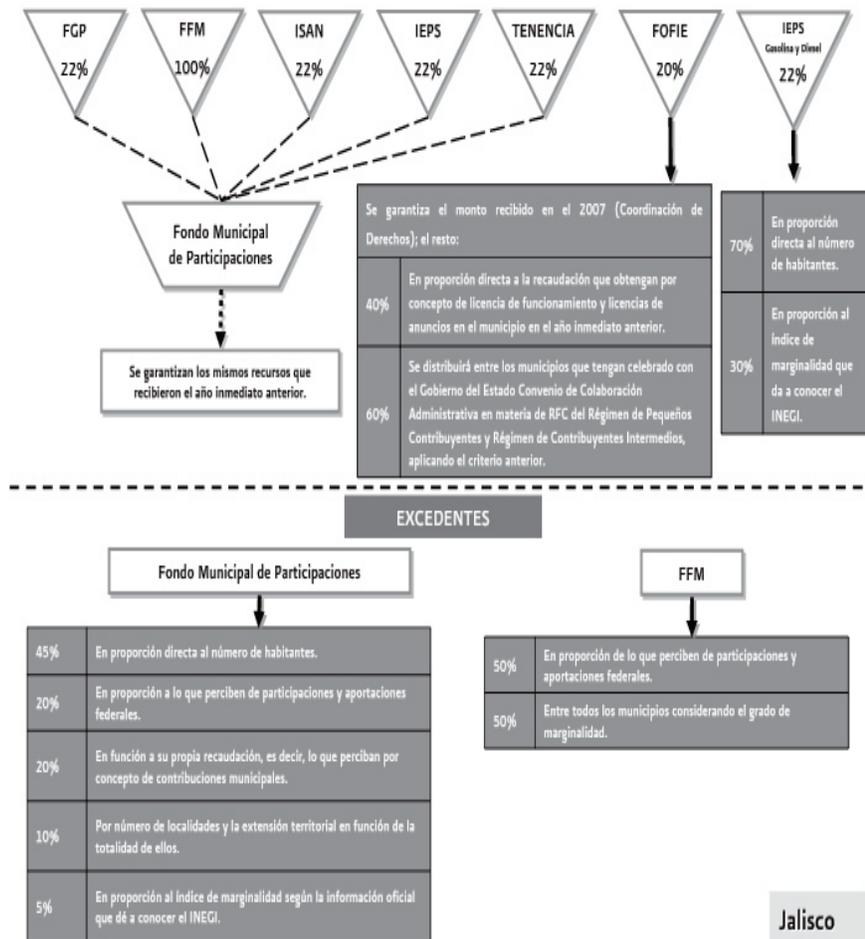
Inicialmente, la distribución de estas transferencias se realizó con un principio resarcitorio, ya que la Federación se comprometía a compensar al estado los ingresos que obtenía con el esquema anterior. Sin embargo, en 1981 y 1982 se incluyó el criterio que buscaba incentivar la recaudación de las entidades federativas, por lo cual se asignó un porcentaje mayor para aquellas entidades que incrementaran su recaudación de los impuestos asignados. Ya en 1990, se adicionó un criterio distributivo, que consideraba el tamaño poblacional y además un criterio compensatorio. Por lo que, hasta este momento, se consideraban criterios distributivos,

⁶³ Las participaciones federales están constituidas por los rubros de: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Participaciones por la venta final de gasolina y diésel del IEPS, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia) y Participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales.

⁶⁴ Para una información más detallada de su distribución véase (INAFED, 2011).

compensatorios y resarcitorios. Esto prevaleció hasta 2007, cuando se modificó la reforma fiscal en su forma de distribución, para recobrar el fomento a la actividad económica.

Figura A.1
Formulas del Estado de Jalisco para la distribución de participaciones a municipios



Fuente: INAFED, (2011), Manual de Transferencias Federales para Municipios.

Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”

Este Ramo 33 son aportaciones federales o recursos condicionados, que está regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. A lo largo de la década de los noventa, se sistematizó la transferencia de diversos recursos de la Federación a estados y municipios. Son orientados para atender competencias previamente descentralizadas: educación básica, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen las siguientes aportaciones federales para los Fondos siguientes (INAFED, 2011).

Tabla A.1.
Fondos de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios

Fondo	Año de su creación	Destino
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	1997	Estado
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	1997	Estado
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FAISM)	1997	FISE (Estado) FAISM (Municipio)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	1999	Municipio
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1997	Estado
Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1999	Estado
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	1999	Estado
Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAEFEF, antes PAFEF)	2000	Estado

Los Fondos destinados a los municipios son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Estos recursos cuentan con etiquetas para ciertos rubros específicos: 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, infraestructura productiva rural. Una vez que los estados reciben los recursos del FAIS, retienen el 12.2% y el resto es distribuido entre los municipios de la entidad de acuerdo con el Artículo 34 y en los casos que no se pueda calcular debido a la falta de información se implementa el Artículo 35 de la LCF, dándole la misma ponderación a cada variable. Como se puede observar (Tabla A.2.) la distribución favorece a estados y municipios con altos índices de marginación y un mayor número de personas en pobreza extrema.

Además el FAISM cuenta con la posibilidad de utilizar como máximo, un 25% de los recursos del fondo para el pago de deudas las cuales debieron ser contraídas con la Federación, instituciones de crédito o personas físicas o morales. Cabe señalar que estos empréstitos contraídos tienen como requisito el haber sido destinados a obras públicas o acciones que beneficiaran a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema y además de haber sido sujetos a procedimientos que exige la ley al tramitar el préstamo (INAFED, 2011).

Adicionalmente se puede disponer del 2% del total de recursos del FAISM para un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), convenido entre la Secretaría de Desarrollo Social, el estado y municipio, que tiene como objetivo de incrementar las capacidades institucionales de los municipios (i.e. creación de un Plan de Desarrollo Municipal, eliminación de procedimientos burocráticos, actualización del catastro), lo cual permitirá incrementar la gestión administrativa de los ayuntamientos para depender menos de los otros niveles de gobierno (INAFED, 2011).

Así mismo, se establece que los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% del total de recursos del FAISM a gastos indirectos en la realización de obras permitidas (INAFED, 2011).

Tabla A.2.

Distribución del FAISM a los municipios		
Formula	Índice Global de Pobreza (Artículo 34)	Índice Municipal de Pobreza (Artículo 35)
Variables	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita del hogar, • Nivel educativo promedio del hogar, • Disponibilidad de espacio de la vivienda, • Disponibilidad de drenaje, • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar 	<ul style="list-style-type: none"> • Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición, • Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación, • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio y • Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN). Este fondo en un inicio se llamó Fondo para el Fortalecimiento Municipal y el D.F., pero en 1999 cambió de nombre a Fondo para el Fortalecimiento Municipal al excluir de la distribución de estos recursos al D.F.

Son transferidos a través de las entidades y destinados a satisfacer sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y necesidades vinculadas a seguridad pública de sus habitantes. Su distribución se encuentra establecida en los Artículos 36, 37 y 38 de la LCF Federal, que consideran la proporción de habitantes en cada municipio respecto al total de habitantes en su estado.

Bibliografía

- Acedo, B. (2007). La libertad municipal y la democracia. *Nexos*, 37-41.
- Aghón, G. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguilar, G. G. (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *El Colegio de México*, 103-132.
- Alberro, I. (2004). Political Competition and the empowerment of the poor: an analysis of the socio-economic composition of the mexican electorate, 1994-2000. *The Midwest Political Science Association*. Palmer House Hilton, Chicago: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/4/0/7/pages84073/p84073-8.php. Recuperado el 2 de Mayo de 2017.
- Allison, P. (1999). *Multiple regression*. California: Pine Forge Press.
- Alvarado, C. L. y Rodríguez, G. R. (2010). La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. *Análisis Económico*, 241-271.
- Amanor-Boadu, V., Zereyesus, Y. y Ross, K. (2009). Distribution of local government revenue sources and citizen well-being. *Annual Meeting January January 31-February 3, 2009*. Atlanta, Georgia: Southern Agricultural Economics Association.
- Ampudia, M. N. (2013). Empleo en Jalisco, análisis y perspectiva. En R. M. Ballescá , *Desarrollo Económico de Jalisco. Retrospectiva y Retos* (págs. 21-61). Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Promoción Económica, Gobierno de Jalisco.

- Ardila, R. (2003). Calidad de vida: una definición integradora. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 161-164.
- Arellano, R. A. (2009). Empresarios y cambio político en Jalisco. *Política y Sociedad*, 41-54.
- Aristotle (1999). *Nicomachean Ethics*. Batoche Books.
- Arroyo, A. J., Corvera, V. I. y Rodríguez, Á. D. (2013). Bienestar subjetivo o felicidad en Jalisco y sus regiones. En R. M. Ballescá, *Desarrollo Económico de Jalisco. Retrospectiva y Retos* (págs. 85-114). Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Promoción Económica, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Ayala, G. E. y Chapa, C. J. (2012). La inseguridad y la demanda por entretenimiento: evidencia para las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y León. *EconoQuantum*, 136-148.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Meagher, P. y Rutherford, D. (1999). *Decentralization, governance and public services. The impact of institutional arrangements. A review of the Literature*. Obtenido de Centre for Institutional Reform and the Informal Sector.
- Bahl, R. y Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington D.C.: Oxford University Press.
- Barcelata, C. H. (2015). Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. *Economía: teoría y práctica*, 69-103.
- Bentham, J. (1983). *Collected Works of Jeremy Bentham Deontology. Together with a table of the springs of action and the article on Utilitarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Benveniste, E., Rivera, E. y Tromben, V. (2016). Propuesta de un indicador de bienestar multidimensional de uso del tiempo y condiciones de vida aplicado a Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. *Revista Cepal*, 121-145.
- Bird, R. (1993). Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, 207-227.
- Bird, R. y Vaillancourt, F. (1998). Fiscal decentralization in developing countries: an overview. En B. R. M. y V. Francois, *Fiscal decentraliza-*

- tion in developing countries* (págs. 1-48). Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Blanco, A. A. y Diaz, D. (2005). El bienestar social. su concepto y medición. *Psicothema*, 582-589.
- Boex, J. y Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in developing and transition countries: accounting for devolved and nondevolved local public sector spendign. *Public Finance Review*, 788-810.
- Booyesen, F. (2002). An overview and evaluation of composite indices of development. *Social Indicators Research*, 115-151.
- Boulding, C. y Brown, D. (2012). Political competition and local social spending: evidence from Brazil. *Institutions program working paper series, University of Colorado at Boulder*.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). *The power to tax. Analytical foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Cambridge University Press.
- Briceño-Leon, R. (2008). La violencia homicida en América Latina. *América Latina Hoy*, 103-116.
- Burchi, F. y Gnesi, C. (2016). A review of the literature on well-being in Italy: a Human Development Perspective. *Forum for Social Economics*, 170-190.
- Bustamante, Q. N. (2001). Impuesto predial en Hermosillo, Sonora. *El Colegio de México*, 415-439.
- Cabrera, C. F. y Lozano, C. R. (2010). *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*. México: Universidad de Quintana Roo y Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, M. E. (1996). Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio. En M. E. Cabrero, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México* (págs. 17-102). México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa.

- _____ (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 753-784.
- _____ (2006). El panorama de la descentralización en México: ¿hacia que tipo de federalismo evolucionar? En B. A. Borjas, & E. M. Bucio, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo* (págs. 43-78). México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- _____ (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 165-186.
- _____ (2013). Fiscal Federalism in México: distortions and structural traps. *Urban Public Economics Review*, 12-36.
- Cabrero, M. E. y Orihuela, J. I. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998). *Estudios Demográficos y Urbanos*, 175-208.
- Cai, H. y Treisman, D. (2005). Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization and public policy. *American Economic Review*, 817-830.
- Caldeira, E., Foucault, M. y Rota-Graziosi, G. (2012). Does decentralization facilitate access to poverty related services? Evidence from Benin. *National Bureau of Economic Research*, No. w18118.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Carmona, G. N. y Caamal-Olvera, C. (2018). ¿Las transferencias federales han logrado reducir la desigualdad en las entidades federativas en México? *EconoQuantum*, 31-51.
- Carrera, H. A. (2005). Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: CLAD.
- _____ (2006). Descentralización fiscal y desarrollo local en México. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*,. Ciudad de Guatemala.

- _____ (2014). El retroceso del federalismo en México. Gobierno federal, Estado Central. *Descentralización, federalismo y las relaciones intergubernamentales: un análisis comparado de los casos argentino, brasileño y mexicano. Panel Organizado para el XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo* (págs. 1-19). Quito, Ecuador: CLAD.
- Carrera, H. A. y Martínez, T. M. (2016). *Evaluación de la Capacidad Institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora*. México: Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM).
- Carrera-Hernández, A. (2014). Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal. La mala experiencia mexicana. *XIX Congreso Internacional del CLAD*. Quito, Ecuador.
- CEPAL (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chapoy, B. D. (2001). La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 421-452.
- Cleary, M. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y gobierno*, 183-217.
- Collard, D. (2006). Research on Well-Being. Some advice from Jeremy Bentham. *Philosophy of the Social Sciences*, 330-354.
- CONAPO (2013). *Índice Absoluto de Merginación 2000-2010*. México, D.F.: Consejo Nacional de Población.
- _____ (2016). *La condición de ubicación geográfica de las localidades menores a 2500 habitantes en México*. México: CONAPO.
- CSR Journal (11 de Noviembre de 2016). *The CSR Journal. Integral part of the solution*. Obtenido de Welcome to the social progress index: <http://thecsrjournal.in/welcome-to-the-social-progress-index-4/>
- Curran, P., West, S. y Finch, J. (1996). The robustness of test statistics to non normality and specification error in confirmatory factor analysis. *Psychological Methods*, 16-29.

- Dasgupta, P. y Weale, M. (1992). On measuring the quality of life. *World Development*, 119-131.
- De la Torre, R. J. (2013). *Reforma Municipal y capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México: Un estudio comparado de seis municipios del Estado de San Luis Potosí, México; 1983-2000*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid.
- Deloitte (15 de Octubre de 2016). *Índice de Progreso Social*. Obtenido de <http://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/indice-progreso-social-2016.html>
- Díaz-Cayeros, A. (2006). Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. *Naciones Unidas, CEPAL*.
- Díaz-Cayeros, A. y Silva, C. S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*. México, D.F.: CEPAL.
- Diener, E. y Suh, E. (1997). Measuring quality of life: economic, social, and subjective indicators. *Social Indicators Research*, 189-216.
- Duarte, T. y Jiménez, R. (2007). Aproximación a la teoría del bienestar. *Scientia Et Technica*, 305-310.
- Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth improve the Human Lot? Some empirical evidence. En P. David, & M. Reder, *Nations and households in Economic Growth, Essays in Honor of Moses Abramovitz* (págs. 89-125). New York: Academic Press.
- Ebel, R. y Yilmaz, S. (2003). On the measurement and impact of fiscal decentralization. En J. Martínez-Vazquez, & J. Alm, *Public finance in developing and transitional countries*. Chentelham: Edward Elgar.
- El Economista (26 de Diciembre de 2016). Atacarán inseguridad con inversión social. *El Economista*. Recuperado el 5 de Mayo de 2017.
- Escobar, L. A. y Pedraza, E. L. (2013). Bienestar en Jalisco: una década de cambio. En R. M. Ballescá, *Desarrollo Económico de Jalisco. Retrospectiva y Retos* (págs. 65-84). Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Promoción Económica, Gobierno de Jalisco.

- Eterovic, D. y Eterovic, N. (2012). Political competition versus electoral participation: effects on government's size. *Econ Gov*, 333-363.
- Excelsior (3 de Agosto de 2016). México, el segundo más feliz del mundo.
- Fernández, A. y López-Calva, L. (2010). Transitory shocks, permanent effects: impact of the economic crisis on the well-being of households in Latin America and the Caribbean. *Estudios Económicos*, 3-35.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fiorino, N., Galli, E. y Padovano, F. (2015). How long does it take for government decentralization to affect corruption? *Econ Gov*, 273-305.
- Flamand, L., Martínez-Pellegrini, S. y Hernández, A. (2007). *Índice de desarrollo municipal básico 2005 (IDMb)*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Fonseca, H. F., Gatica, A. L. y Chavez, M. J. (2012). Transferencias locales y alternancia partidista. Un enfoque microeconómico. *El Trimestre Económico*.
- García, D. R. (2003). La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes. En M. E. Cabrero, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (págs. 231-264). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa.
- _____ (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *RIEM*, 115-143.
- García, V. J. (2011). Un índice de calidad de vida para México. En V. J. García, y H. F. Sales, *Bienestar y calidad de vida en México* (págs. 113-146). San Pedro Garza García, N.L.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados.
- Gobierno de Zapopan (16 de Febrero de 2017). *Gobierno de Zapopan*. Recuperado el 5 de Mayo de 2017, de Fomenta Zapopan la reactivación de la economía local con inversión en infraestructura social en la colonia Arenales Tapatíos: <http://www.zapopan.gob.mx/fomenta-zapopan-la-reactivacion-de-la-economia-local-con-inversion-en-infraestructura-social-en-la-colonia-arenales-tapatios/>

- Gramlich, M. (1977). Intergovernmental grants: A review of the Empirical Literature. En O. W. E., *The political economy of fiscal federalism* (págs. 219-239). Massachusetts: Lexington Books.
- Gramlich, E. y Galper, H. (1973). State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 15-58.
- Guerrero, A. J. y Patrón, S. F. (2010). *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. México: CIDE.
- Guerrero, G. E. (2015). Jalisco, seguridad pública y competencia política. *El Financiero*.
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. México: Mc Graw Hill.
- Gutiérrez, P. H., Mariscal, G. M., Almanzor, G. P., Ayala, D. M., Gama, H. V. y Lara, G. G. (2011). *Diez Problemas de la población de Jalisco: una perspectiva sociodemográfica*. Guadalajara, Jalisco: Gobierno de Jalisco, COEPO.
- Hagerty, M. y Land, K. (2007). Constructing summary indices of quality of life, A model for the effect of heterogeneous importance weights. *Sociological Methods & Research*, 455-496.
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R. y Black, W. (2004). *Análisis Multivariante*. España: Pearson Prentice Hall.
- Haughwout, A. (2001). Infrastructure and social welfare in metropolitan America. Obtenido de <https://pdfs.semanticscholar.org/7f6a/c6b24f9ffdadc11d8b8bd712dd81288649f3.pdf>
- Hernández-Valdez, A. (2010). El desarrollo humano y los claroscuros de la transparencia en Jalisco. En A. D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 431-455). México: Miguel Angel Porrúa, Universidad de Guadalajara.
- Ibarra, C. M. (2010). *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- IEPC (1 de Diciembre de 2016). *Instituto Electoral y Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>.

- INAFED (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. México: Secretaría de Gobernación.
- INEGI (1990). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987*. Aguascalientes, Ags: INEGI.
- _____ (24 de Noviembre de 2016). *Reporte de Bienestar Autorreportado (BIARE)*. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/biare/biare2016_08.pdf
- Informador (3 de Febrero de 2017). Habitantes de Poncitlán piden al Congreso solucionar la contaminación.
- Ingram, M. (2014). The local educational and regional economic foundations of violence: a subnational , spatial of homicide rates across México's municipalities. *Wilson Center*, 1-52.
- Isusquiza, M. E. (2014). *Desigualdad, crecimiento económico y descentralización fiscal: un análisis empírico para México*. México: Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Recuperado el 7 de Julio de 2017, de http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/mencionhonorificapnfp2014.pdf
- John, S. y Bloom, E. (1997). Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México. *Revista Economía Mexicana - Nueva Época*.
- Kappeler, A., Solé-Ollé, A., Stephan, A. y Vällilä, T. (2012). Does fiscal decentralisation foster regional investment in productive infrastructure? *Econstor Discussion Papers*.
- Keefer, P. y Khemani, S. (2004). *Democracy, public expenditures and the poor*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, clients, and policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kliksberg, B. (2008). ¿Como enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. *Nueva Sociedad*, 4-16.
- Kuznets, S. (1934). National Income, 1929-1932. *National Bureau of Economic Research*, 1-12.

- Leenen, I. y Cervantes, T. A. (2014). Temporal and geographic trends in homicide and suicide rates in México, from 1998 through 2012. *Aggression and Violent Behavior*, 699-707.
- León-Cázares, F., Carrera-Hernández, A. y Ortiz-Medina, A. (2021). Percepción ciudadana sobre la reelección de alcaldes en municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 113-133.
- Liu, Y., Martínez-Vazquez, J. y Timofeev, A. (2013). Measuring the extent of fiscal decentralisation: An application to the United States. En L. Yongzheng, M.-V. Jorge, y T. Andrey, *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies* (págs. 71-88). Georgia: OECD Publishing.
- Lizzeri, A. y Persico, N. (2001). The provision of public goods under alternative electoral incentives. *American Economic Review*, 225-239.
- _____ (2005). A drawback of electoral competition. *Journal of the European Economic Association*, 1318-1348.
- Lomeli, P. (2007). *Federalismo fiscal en México: incentivos y retos*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.
- Madrigal, D. G. (2022). Reconversion del pacto fiscal: estrategia de resiliencia de las finanzas públicas locales. *Revista de investigaciones de la Institución Universitaria EAM*, 1-19.
- Mandujano, R. N. (2010). *Federalismo Fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- _____ (2011). Federalismo y descentralización fiscal en México. *Dimensión Económica*, 2(5), 4-20.
- Manzano, O. R. y Rumualdo, F. A. (2007). Implementación de la transparencia en la sociedad y en la administración pública, un sinuoso camino por recorrer. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Martinez, P. S., Flamand, L. y Hernández, A. (2008). Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Gestión y Política Pública*, 145-192.

- Martínez-Vazquez, J. y Ming-Hung, Y. (2009). Fiscal Decentralization and public sector employment. *Public Finance Review*, 539-571.
- Martínez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. y Sacchi, A. (2015). The impact of fiscal decentralization: a survey. *Governance and Economics research network Working Paper*.
- McGregor, J. (10 de Diciembre de 2016). *Willbeing, Poverty and Conflict*. Obtenido de ESRC Research Group on Wellbeing in Developing countries: <http://www.welldev.org.uk/research/bp/bp1-08.pdf>
- Meléndez, V. y Razo, L. (4 de Julio de 2016). Veneno en el agua. *El Diario NTR*. Recuperado el 6 de Mayo de 2017.
- Mendoza, E. (2013). Fiscal federalism in Mexico: distortions and structural traps. *Urban Public Economics Review*, 12-36.
- Michaelson, J., Mahony, S. y Schifferes, J. (2012). *Measuring Well-being. A guide for practitioners*. London, United Kingdom: New Economics Foundations.
- Morales, B. (2020). El pacto fiscal está en juego, ¿que es y porque hay estados inconformes? *Instituto de Investigaciones Económicas*.
- Morris, D. (1979). *Measuring the condition of the world's poor: the physical quality of life index*. New York: Pergamon Press (Published for the Overseas Development Council).
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Editorial Mc Graw Hill.
- New Economics Foundation (2016). *The happy planet Index 2016. A global index of sustainable wellbeing*. Obtenido de <http://happyplanetindex.org/resources/>
- Niskanen, W. (1968). Nonmarket decision making. The peculiar economics at bureaucracy. *American Economic Review*, 293-305.
- Oates, W. (1968). The Theory of Public Finance in a Federal System. *The Canadian Journal of Economics*, 37-54.
- _____ (1972). Fiscal federalism. *Harcourt, New York, Brace Jovanovich*.
- _____ (1977). Federalismo Fiscal. *Instituto de Estudios de Administración Local*.

- _____ (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.
- _____ (2008). On the evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 313-334.
- OCDE (2017). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2015*. Paris: OECD/ECLAC/CIAT. Obtenido de <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>
- OECD (2013). *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. Paris: OECD Publishing.
- _____ (2014). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean*.
- _____ (1 de Junio de 2015). *Health at a Glance 2015*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf>
- _____ (2017). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean*. OECD and Inter-American Development Bank. Obtenido de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2017_9789264265554-en#page3
- _____ (2017). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2015*. OECD.
- _____ (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. Paris: OECD/United Nations/CIAT/IDB.
- _____ (2020). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Palacios, L. J. (1989b). Descentralización en medio de la crisis? *Estudios demográficos y urbanos, Colegio de México*.
- Pemia, E. (2003). *Infrastructure and poverty reduction ¿what is the connection?* Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Pena-Trapero, B. (2009). La medición del Bienestar social: una revisión crítica. *Estudios de Economía Aplicada*, 299-324.
- Peña, A. J. y Bojórquez, C. A. (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. Méico, D.F.: Secretaría de Gobernacion, INAFED.

- Pinilla-Rodríguez, D., Jiménez-Aguilera, J. y Montero-Granados, R. (2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. *Investigación Económica*, 79-110.
- Ramírez, C. E. y Aguilar, T. R. (2020). México: Descentralización Fiscal en momentos de cambio y austeridad. *Denarius*, 37-70.
- Ramírez, J., Díaz, Y. y Bedoya, J. (2016). Fiscal Decentralization and Multidimensional Poverty Reduction in Colombia: A Spatial Approach. *Working Paper Series No 192, Santiago Chile*.
- Rath, T. y Harter, J. (2010). *Well being. The five essential elements*. Nueva York: Gallup Press.
- Regalado, S. J. (1997). Inseguridad pública y violencia en México: nuevos retos, nuevas tendencias. En G. R. Gallardo, & M. L. Román, *México y Jalisco en la coyuntura. Segundo semestre de 1997* (págs. 89-96). Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Rios-Cortázar, V., Gasca, G. A. y Franco, M. M. (2009). Crisis y salud. Una relación compleja de derechos negados. *Salud Urbana*, 103-110.
- Rodden, J. (2002). The dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 670-687.
- _____ (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 695-729.
- Rodden, J., Eskeland, G. y Litvack, J. (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint. *The MIT Press*.
- Rodríguez, V. E. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-Acosta, C. (2015). Decentralization in Latin America: History and Future Prospects. *Hemisphere*, 19-23.
- Rodríguez-Pose, A., Tijnstra, S. y Bwire, A. (2009). Fiscal decentralisation, efficiency, and growth. *Environment and Planning*, 2041-2062.
- Romo, P. (23 de Julio de 2012). Jalisco busca crear ocho zonas metropolitanas. *El Financiero*.

- Rondinelli, D., Nellis, J. y Cheema, S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A review of recent experience*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Ros, J. (2016). La economía mexicana desde la crisis de 2008-2009 y las lecciones de 2015. *Revista de Economía Mexicana, UNAM*, 5-38.
- Ruiz-Porras, A. y García-Vazquez, N. (2013). Fiscal institutions, lenders and local development: An Analysis of the debt of the municipalities in Jalisco. *Munich Personal RePEc Archive*, 1-25.
- _____ (2013b). La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011. *Economía Informa*, 29-40.
- Ruiz-Porras, A. y García-Vazquez, N. (2014b). La planeación de transferencias hacia los municipios jaliscienses: principios de equidad y no discriminación. *Economía, Estado y territorio*.
- Ryan, R. y Deci, E. (2001). On Happiness and Human Potentials: A Review of Research on Hedonic and Eudaimonic Well-being. *Annual Review Psychology*, 141-166.
- Ryff, C. (1989). Happiness is everything, or is it? Explorations on the meaning of psychological well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1069-1081.
- Sagbas, I. y Tolga-Saruc, N. (2004). Intergovernmental transfers and the flypaper effect in Turkey. *Turkish Studies*, 79-92.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 387-389.
- Sánchez, B. A. (2008). *Las instituciones locales como determinantes de los procesos de desarrollo municipal*. Recuperado el 1 de Mayo de 2017, de Observatorio geográfico en América Latina: https://scholar.google.com.mx/scholar?q=Jalisco+ingresos+propios+municipios+bienestar&btnG=&chl=es&as_sdt=0%2C5
- Sánchez, T. F. y Pachón, M. (2016). Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿por que importa la política nacional? *Series Documentos Cede*.
- Sánchez-Bernal, A. (2010). Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco. En A. D. Gómez, *Capacida-*

- des institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 179-207). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez-Bernal, A. y García-Bátiz, M. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, sociedad y territorio*, 355-412.
- Schneider, A. (2003). *Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and pro-poor policy*. England: Institute of Development Studies.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 61 - 89.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. En M. Nussbaum, & A. Sen, *The Quality of Life*. Oxford: Xla.
- _____ (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 67-72.
- _____ (1998). Mortality as an indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, 1-25.
- _____ (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- _____ (2000). *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Tokyo: Social Development papers No 1, Asian Development Bank.
- _____ (2003). Development as capability expansion. En F.-P. Sako, & S. Kumar, *Readings in Human Development. Concepts, Measures and policies for a development paradigm* (págs. 3-16). Oxford University Press.
- Senado de la República (2019). *¿Que reforma fiscal necesita México?* Ciudad de México: Senado de la República.
- Serra, G. (2016). *Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos*. México, DF.: Centro de Investigación y Docencia Economicas, A. C. (CIDE).
- Shah, A. (1994). The Reform of Inter-governmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. *World Bank Policy and Research Series Paper no 23*.

- Sin Embargo (2013). *La extorsión generalizada alcanza a los candidatos; ya no es asunto de ciudadanos, comerciantes y agricultores*. SinEmbargo, <https://www.sinembargo.mx/16-11-2013/815191>.
- Sobarzo, F. H. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 103-121.
- Sobriño, J. (2003). Rurbanización y localización de las actividades económicas en la región centro del país, 1980-1998. *Sociológica*, 99-127.
- Soria, R. R. (2004). *Poder y toma de decisiones en la Coordinación Fiscal. El caso México 1980-2003*. México: Universidad de Occidente.
- Soria, R. R. y López-Portillo, T. C. (2015). ¿Por que puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. *Revista de El Colegio de San Luis*, 38-68.
- Soto, Z. I. y Cortez, W. (2014). Determinantes de la participación electoral en México. *Estudios Sociológicos*, 323-353.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 271-297.
- _____ (2013). The flypaper effect in mexican local governments. *Estudios Económicos*, 165-186.
- Sour, L. y Girón, F. (2007). El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. *Documentos de Trabajo CIDE*.
- _____ (2009). *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*. México: CIDE.
- Sovilla, B., Saragos, L. A. y Morales, S. E. (2022). Contradicciones de la descentralización fiscal en México. El caso de Chiapas. *Gestión y política pública*, 397-429.
- Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends. *Fiscal Studies*, 301-333.
- Stern, S., Wares, A. y Hellman, T. (2016). *Social progress index 2016. Methodological report*. Washington, D.C.: Social Progress Imperative.

- Stigler, G. (3 de Agosto de 1957). *The tenable range of functions of local government*. Obtenido de Fraser: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/jec/19571105jec_fedexpenditure_stigler.pdf
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. (2009). The measurement of economic performance and social progress revisited. *Documento de trabajo*.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 295-315.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
- Tov, W. y Diener, E. (2009). Culture and subjective well being. *Indicators Research Series*, 9 -41.
- Travel by Mexico (5 de Febrero de 2015). *Travelbymexico*. Obtenido de <http://www.travelbymexico.com/blog/17122-san-sebastian-del-oes-te-antiguo-pueblo-minero-de-jalisco-y-pueblo-magico-de-mexico/>
- Trejo, G. y Ley, S. (1 de Febrero de 2015). Municipios bajo fuego (1995-2014). *Nexos*.
- Trujillo, S. L. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, 451-486.
- Unda, G. M. y Moreno, J. C. (2015). La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45-77.
- United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report 1990*. New York, New York: Oxford University Press.
- Uvalle-B. R. (1983). La descentralización administrativa en el gobierno de Reagan. *Nueva Sociedad*, 47-57.
- Walke, A., Fullerton, T., Barraza-de-Anda, M. y Domínguez, R. L. (2015). An empirical analysis of education, infrastructure, and regional growth in México. *Journal of Economics and Development Studies*, 1-12.

- Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 279-293.
- West, K. (2011). The effects of decentralization on minority inclusion and democratic values in Latin America. *Papers from the AmericasBarometer*.
- Wildasin, D. (2008). *Fiscal Federalism*. (S. N. Macmillan, Ed.) Recuperado el 4 de noviembre de 2015, de The New Palgrave Dictionary of Economics: http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=p-de2008_F000118> doi:10.1057/9780230226203.0579
- Wilson, J. (1999). Theories of tax competition. *National Tax Journal*, 269-304.

Siglas

AALMAC	Asociación de Autoridades Locales de México, A. C.
AF	Autonomía Financiera
AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
ANAC	Asociación Nacional de Alcaldes
BIARE	Reporte de Bienestar Autorreportado
CF	Capacidad Financiera
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DF	Dependencia Financiera
EF	Esfuerzo Fiscal
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAFEFF	Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades
FAETA	Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FDSM	Fondo de Desarrollo Social Municipal
FENAMM	Federación Nacional de Municipios Mexicanos
FGT	Índice Foster-Greer-Thobcke
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territorial de del Distrito Federal
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
IBL	Índice de Bienestar Local
Idegob	Índice de Desempeño de los Gobiernos Municipales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDMb	Índice de Desarrollo Municipal Básico
IEPC	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IHP	Índice de Happy Planet
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INCAVI	Índice de Calidad de Vida
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPS	Índice de Progreso Social
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ITEI	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVM	Índice para una Vida Mejor
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDPEJM	Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios
MCO	Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Acción Nacional
PGFF	Teoría de la Primera Generación del Federalismo Fiscal

*Impacto de la descentralización
fiscal en el bienestar de la población de los municipios del Estado
de Jalisco 1980–2015*

se terminó de imprimir en diciembre de 2023
en Publishing Company Kakdela S.A. de C.V.
Av. de la Paz 2823 Int. 13, Col. Vallarta Sur
Guadalajara, Jalisco, México.
La edición consta de 1 ejemplar

Corrección y diagramación:
Publishing Company Kakdela

La descentralización de funciones gubernamentales y atribuciones fiscales en beneficio de los niveles de gobierno estatal y municipal en México ha sido objeto de numerosos estudios en medios académicos y gubernamentales en las últimas décadas. No obstante ser un país formalmente democrático con una de las economías más abiertas y formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México sigue padeciendo un marcado centralismo político y económico que se manifiesta primeramente en las serias deficiencias e inequidades que persisten en materia de federalismo fiscal.

Así, de esta manera, este libro tiene como objetivo realizar un análisis cuantitativo del proceso de descentralización fiscal que han tenido los gobiernos municipales del estado de Jalisco, para poder conocer la medida en que se han fortalecido las finanzas de los gobiernos municipales y cómo se ha reflejado en el bienestar de los habitantes. Para con ello, poder comprobar el siguiente argumento: “dadas las políticas y programas de descentralización fiscal iniciadas desde 1980, solo unos cuantos municipios son los que han mantenido y logrado su fortalecimiento, y además han incrementado el bienestar de la población”.