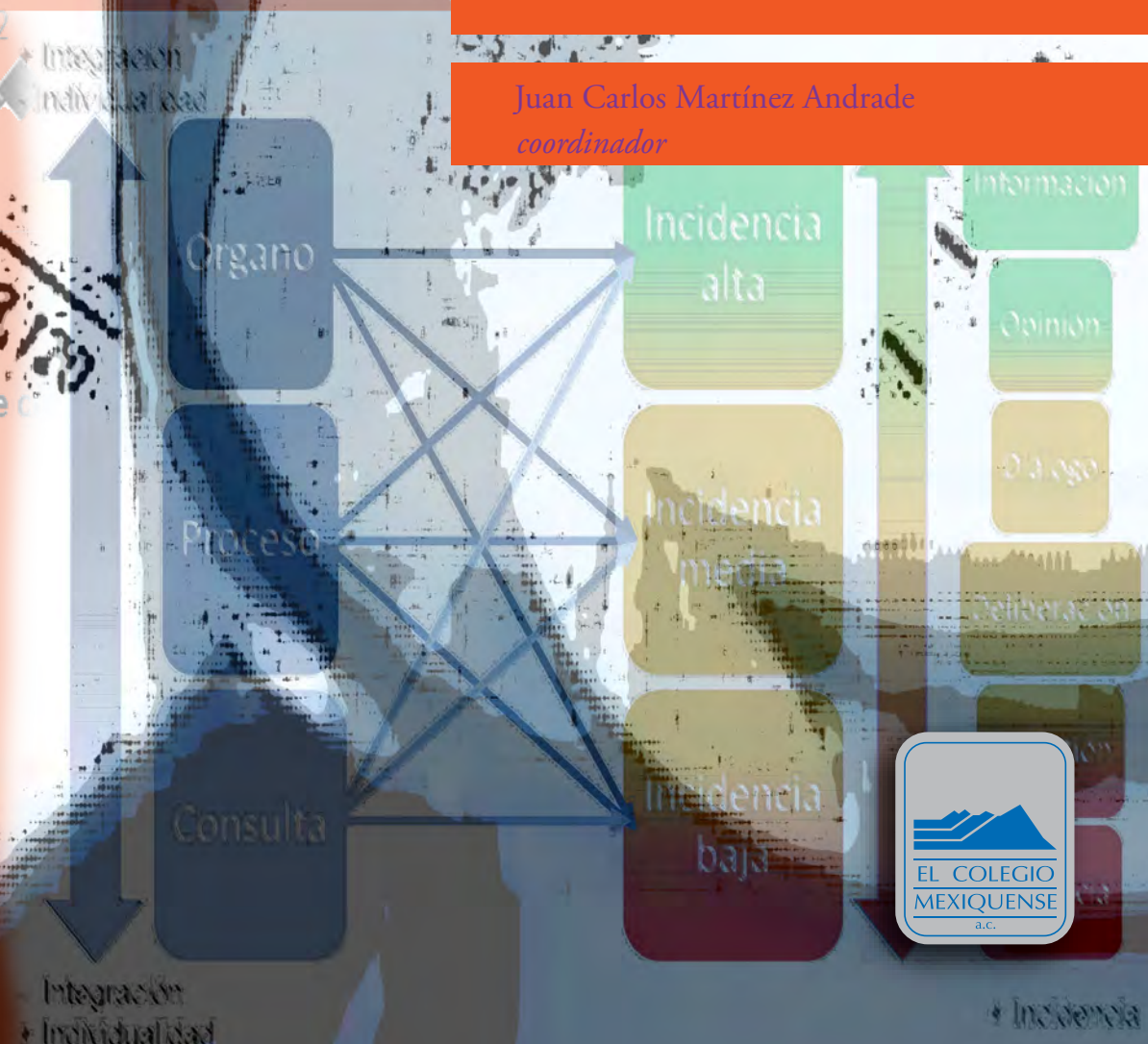


De los 364
municipios
evaluados 274,
están entre 0% y
21% de
cumplimiento

Dinámicas del desarrollo locales

La nueva agenda y las posibilidades
de su financiamiento

Juan Carlos Martínez Andrade
coordinador



Dinámicas del desarrollo locales

La nueva agenda y las posibilidades
de su financiamiento

El Colegio Mexiquense, A.C.

Dr. Raymundo César Martínez García
Presidente

Dr. Miguel Adolfo Guajardo Mendoza
Secretario General

Dra. R. Margarita Vasquez Montaña
Coordinadora de Investigación

Juan Carlos Martínez Andrade
coordinador

Dinámicas del desarrollo locales

La nueva agenda y las posibilidades
de su financiamiento



352.14 Dinámicas locales del desarrollo. La nueva agenda y las posibilidades de su finan-
JPT ciamiento / Juan Carlos Martínez Andrade, coordinador.— Zinacantepec,
1KLCM Estado de México: El Colegio Mexiquense, A. C., 2025.

300 p.

Incluye referencias bibliográficas, cuadros y gráficas

ISBN: 978-607-2620-23-0 (edición electrónica)

1. Municipios — Desarrollo y políticas públicas — México (Estado).
2. Municipios — Financiamiento y desarrollo — México. 3. Municipios — México — Finanzas. I. Martínez Andrade, Juan Carlos, coord. II. T.



Edición y corrección: Rebeca Ocaranza Bastida

Diseño, formación, tipografía y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López

Ilustración de portada: Luis Alberto Martínez López

Primera edición 2025

D. R. © El Colegio Mexiquense, A. C.
Ex Hacienda Santa Cruz de los Patos s/n,
col. Cerro del Muñicé, Zinacantepec,
Zinacantepec 51350, México
MÉXICO
Página-e: www.cmq.edu.mx

Esta obra fue sometida a un proceso de dictaminación académica bajo el principio de doble ciego, tal y como se señala en los puntos 31 y 32, del apartado V, de los Lineamientos Normativos del Comité Editorial de El Colegio Mexiquense, A. C.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Hecho en México/*Made in Mexico*

ISBN: 978-607-2620-23-0 (edición electrónica)

Contenido

Introducción	9
<i>Juan Carlos Martínez Andrade</i>	
PRIMERA PARTE: LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO	
La Agenda 2030 en los municipios. El proceso de su territorialización en el Estado de México	19
<i>Gloria Jovita Guadarrama Sánchez y Joana Michel Ramón Fabela</i>	
El índice de capacidades institucionales municipales (ICIM) como instrumento para explicar los procesos de desarrollo municipal en el Estado de México.....	47
<i>Rocío Huerta Cuervo y Luis Pablo Murillo Tovar</i>	
El papel de los municipios en las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica.....	79
<i>Miguel Adolfo Guajardo Mendoza y Alma Patricia de León Calderón</i>	
Caracterización de la disposición participativa municipal. Patrones de la gobernanza local en México.....	101
<i>Everardo Chiapa Aguillón</i>	
SEGUNDA PARTE: FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO	
Las tesorerías de los gobiernos locales: del centralismo fiscal a las finanzas descentralizadas.....	129
<i>Pablo Rojo Calzada</i>	

Análisis de los determinantes empíricos del gasto neto ejercido por entidad federativa mexicana. El caso de los ramos 33 y 28 durante el periodo 1998-2022: un enfoque de datos panel.....	167
<i>Miguel Ángel Langle Flores</i>	
Orientación de los recursos del gasto federalizado hacia el gasto corriente y gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos.....	227
<i>Juan Carlos Martínez Andrade</i>	
El FISM-DF y las acciones en vivienda en Santiago el Pinar, Chiapas (2018-2021).....	261
<i>Emmanuel Nájera de León</i>	
Sobre las y los autores.....	295

Introducción

Juan Carlos Martínez Andrade

LA INTERACCIÓN ENTRE LO GLOBAL y lo local redefine constantemente las estrategias de desarrollo y las posibilidades de financiamiento. Este libro, *Dinámicas locales del desarrollo. La nueva agenda y las posibilidades de su financiamiento*, surge como una respuesta necesaria a los desafíos y oportunidades que se presentan en este nuevo contexto.

El desarrollo local ya no puede ser entendido como un proceso aislado y autárquico. Al contrario, se encuentra interconectado con tendencias globales que influyen en los gobiernos, las economías y las sociedades locales. Esta obra busca explorar esas intersecciones, ofreciendo una mirada profunda y analítica sobre cómo los gobiernos locales pueden adaptarse y prosperar en un entorno en constante cambio.

Uno de los pilares fundamentales de este análisis es la nueva agenda del desarrollo la cual se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Estos objetivos no sólo plantean metas ambiciosas a nivel global, sino que también requieren la implementación de estrategias locales eficaces y sostenibles. Este libro examina cómo los actores locales pueden participar activamente en esta agenda global, adaptándola a sus necesidades y contextos específicos.

La financiación es otro eje central de esta obra. Tradicionalmente, los recursos para el desarrollo han dependido de fuentes gubernamentales y de la cooperación internacional. Sin embargo, en la actualidad, se hace indispensable explorar nuevas vías de financiamiento. Las alianzas público-privadas, la inversión socialmente responsable, los fondos de impacto y otras

innovaciones financieras son abordadas en detalle, proporcionando a los lectores una comprensión clara de las posibilidades y desafíos asociados con cada una.

México, al ser una federación, tiene una serie de arreglos basados en las relaciones intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno o multiunidades que se ajustan al supuesto de que los gobiernos estatales y municipales conocen mejor las necesidades y las preferencias de sus ciudadanos. Por ello, las transferencias del gasto federalizado se encuentran en alguna medida condicionadas bajo el esquema de descentralización fiscal, que puede incluir aspectos relativos a los propósitos que se busca atender. Por ejemplo, los recursos de los convenios, subsidios, aportaciones y programas especiales regularmente están asociados con la educación, la salud, el bienestar social, la seguridad pública, el medio ambiente, los recursos naturales y el mantenimiento de la infraestructura.

En el mismo orden de ideas, el conjunto de normatividad y reglamentación que se establece en torno al gasto federalizado, es decir, el desarrollo institucional de la coordinación fiscal, incluye aspectos teleológicos que orientan la acción de los gobiernos hacia la atención de determinadas prioridades nacionales. Tenemos dos tipos principales de campos de acción pública: el federal y los estatales, incluida la Ciudad de México. Los municipios se limitan en su actuar por la normatividad emanada de ambos campos gubernamentales. Con atribuciones diferenciadas el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales establecen relaciones intergubernamentales con la intención de hilvanar vínculos de corresponsabilidad para la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. No obstante, esta provisión de bienes y servicios requiere la compra de insumos, la contratación de proveedores, la concesión de obras y la elaboración de estudios técnicos por parte de los tres órdenes de gobierno y sus distintos poderes.

Toda vez que la mayoría de las entidades federativas tiene una dependencia de las transferencias federales superior a 80% y los gobiernos municipales superior a 90%, cuando nos referimos a las dinámicas locales para el desarrollo y su financiamiento estamos hablando en gran medida del ejercicio de los recursos del gasto federalizado, es decir, recursos que se transfirieron del gobierno federal a los estados y municipios. En términos generales, el gasto federalizado no es una política pública, sino que son recursos transferidos en

un esquema de coordinación fiscal con la intención de que los gobiernos estatales y municipales financien sus políticas públicas, programas presupuestarios, acciones gubernamentales y cubran algunas obligaciones financieras de los procesos de gestión pública.

Es importante considerar que México ha orientado sus esfuerzos hacia el gasto sin prestar la misma responsabilidad hacia el ingreso, ya que el sentido de responsabilidad de la acción pública recae también en el sentido del esfuerzo recaudatorio. Si los gobiernos estatales y municipales desconocen la magnitud de los costos políticos, económicos, sociales e incluso simbólicos que implica la recaudación, es poco probable que compartan un sentido de responsabilidad asociado con su gasto aunque el fin último sea resolver problemas públicos o atender necesidades sociales a través de la acción pública.

Más allá de la visión tradicional se encuentra la propuesta de la acción pública en la que se parte de una definición de lo político, en el sentido de la movilización social y la coordinación con actores de distintas esferas, en torno a objetivos discutidos colectivamente. El análisis de la política pública no se debe limitar al papel de los funcionarios públicos, sino que debemos incluir aspectos contextuales. En el punto de coincidencia del diseño institucional y el contexto socioeconómico es donde tiene lugar la regulación de los intereses de los actores, los cambios en las preferencias, el ambiente político y los alcances administrativos de las organizaciones públicas. Es en la frontera del diseño institucional y el contexto socioeconómico donde ocurren las presiones entre el servicio público y los actores privados y sociales; presiones que se manifiestan en la esfera pública por actores gubernamentales y no gubernamentales. El análisis de la nueva agenda de desarrollo desde lo local exige una visión de coordinación multiunitaria basada en las relaciones intergubernamentales.

No obstante, las condiciones para que los gobiernos locales promuevan efectivamente el desarrollo local se encuentran en un contexto muchas veces adversos. La mayoría de los gobiernos locales tienen una muy baja recaudación local, una fuerte dependencia de las transferencias federales y un muy bajo acceso al financiamiento tanto público como privado. Los requerimientos a nivel local de infraestructura y servicios públicos son enormes y están lejos de estar suficientemente atendidos. A la par de que los gobiernos municipales no han logrado satisfacer las necesidades de infraestructura, son

pocos los que han adoptado una agenda orientada hacia la innovación tecnológica, desaprovechando la oportunidad de impulsar el crecimiento económico y la mejora en los sistemas de gestión de recursos financieros de las haciendas locales.

El problema del que parten las investigaciones son relativas a la promoción del desarrollo por parte de los gobiernos locales en las nuevas agendas de política pública. Dicho de otra forma, se toman en cuenta la territorialización de la agenda de desarrollo en los municipios, las capacidades institucionales con que cuentan sus gobiernos, las condiciones de innovación tecnológica, la articulación de actores participantes en las dinámicas económicas, la participación ciudadana, entre otros aspectos relevantes. La información pública y los datos abiertos fueron la materia prima para cada uno de los análisis presentados en este libro. Los enfoques, por otra parte, se complementan uno a otro en un andamiaje teórico que dota de fundamento a las investigaciones académicas realizadas con este propósito.

El enfoque de desarrollo sostenible como uno de los ejes transversales adoptados en la agenda internacional permite contar con un mapa de ruta para articular las acciones gubernamentales tanto de las naciones como de sus unidades territoriales político-administrativas. Al partir de una visión conjunta entre el desarrollo sostenible y la territorialización se supera la agenda tradicional de provisión de bienes y servicios de los gobiernos locales y se permite dar paso a inquietudes relativas con las relaciones sociales tales como el enfoque de género, las políticas de juventudes, la cohesión social, entre otras.

Atendiendo los factores contextuales de las organizaciones públicas podemos listar aquellas variables que impactan de forma positiva y negativa mediante retos, desafíos, oportunidades o amenazas a las acciones de los gobiernos estatales y municipales. Por otra parte, los ambientes internos de las organizaciones también merecen un lugar en la investigación, ya que permiten conocer con qué capitales cuentan para afrontar dichos retos. Por ello se habla hoy en día de capital humano, de gobernanza democrática, de capacidades institucionales y administrativas.

Este libro partió de la convocatoria a expertos nacionales e internacionales en temas relativos a los gobiernos locales y las políticas públicas. El objetivo general planteado fue analizar los gobiernos locales como un espacio de

confluencia de factores sociales, culturales, políticos y económicos donde se generan las condiciones favorables para la promoción del desarrollo local cuando los actores participan de forma propositiva estableciendo metas comunes. En virtud de ello, las y los autores de los capítulos aquí presentados ofrecen estudios científicos en torno a los fenómenos que ocurren en los municipios mexicanos donde el gobierno municipal es uno más de los actores que promueven, por distintas vías, el desarrollo local.

El contenido de este libro es fruto de la colaboración de diversos expertos en desarrollo local, finanzas, políticas públicas y sostenibilidad. A través de sus aportes se ofrece un panorama integral y multidisciplinario que enriquece el debate y aporta soluciones prácticas y viables.

El conjunto de investigaciones presentadas en este libro pretende reunir ambos análisis para considerar una serie de recomendaciones útiles a los gobiernos estatales y municipales mexicanos. Si bien se trata de estudios cuantitativos y cualitativos que ponen el ojo en gobiernos específicos, se ha intentado establecer una narrativa que sirva como mapa de ruta incluso en distintas latitudes. Donde los arreglos multiunitarios permitan la coordinación en un reparto de recursos, los conceptos aquí planteados tendrán aplicabilidad.

El público al que se orienta esta investigación es el público en general, aunque la rigurosidad de los métodos utilizados en las investigaciones se observa en los relatos de tipo académico de cada uno de los capítulos. Con la intención de crear un producto de investigación científica que pudiera servir como insumo para la toma de decisiones, este libro dialoga con las y los académicos de la misma forma que con las y los tomadores de decisiones de los gobiernos federal, estatales y municipales. En virtud de ello podemos afirmar que es un libro riguroso, pero que no pierde la intención de ciudadanizar el discurso técnico que comúnmente es asociado a los temas de investigación gubernamental.

El documento está dividido en dos secciones. La primera de ellas lleva por título “La nueva agenda de desarrollo” donde se analizan aspectos relativos a la Agenda 2023, el desarrollo de capacidades institucionales, la innovación tecnológica, los canales para la participación democrática y la educación. Gloria Jovita Guadarrama Sánchez y Joana Michel Ramón Fabela, de El Colegio Mexiquense, A. C., nos ofrecen el primer capítulo titulado “La Agenda 2030 en los municipios. El proceso de su territorialización en el Estado de

México”. Con un enfoque de desarrollo sostenible, Guadarrama afirma que a partir de la Agenda 2023 se ha establecido una herramienta guía a través de un eje transversal que permite mejorar las condiciones de vida. De forma muy minuciosa, la investigadora realiza un seguimiento de los procesos de territorialización de los avances obtenidos en los municipios mexiquenses. Guadarrama advierte que existe debilidad de las organizaciones políticas para integrar una agenda municipal de desarrollo.

El segundo capítulo es coautoría entre Rocío Huerta Cuervo, profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional y el doctorante Luis Pablo Murillo Tovar, y lleva por título “El índice de capacidades institucionales municipales (ICIM) como instrumento para explicar los procesos de desarrollo municipal en el Estado de México”. En este texto se construye una métrica para identificar la relación entre las capacidades institucionales a partir de variables del desarrollo local. Entre los objetivos de esta métrica se incluye cuantificar las fortalezas, así como las debilidades en materia económica, social y gubernamental de los municipios. Huerta y Murillo afirman que la baja capacidad recaudatoria y las limitaciones en las políticas de impulso a la inversión privada inciden en el bajo nivel de capacidad institucional de algunos municipios mexiquenses, mientras que en otros la creación de empleos y el peso de los pequeños negocios es fundamental para el fortalecimiento de las capacidades financieras.

Con la intención de acercarnos a la promoción del crecimiento económico, Miguel Adolfo Guajardo Mendoza, profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A. C., y Alma Patricia de León Calderón, profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, establecen argumentos muy sólidos en torno a la importancia de los gobiernos municipales para fomentar la innovación tecnológica. No obstante, Guajardo y De León identifican que existen condiciones relativas a las atribuciones legales, las capacidades, los recursos y los instrumentos utilizados por parte de los gobiernos locales para echar a andar esta tarea tan necesaria en aras de construir una mezcla de políticas complejas multinivel para la innovación tecnológica.

Por otra parte, Everardo Chiapa Aguillón, profesor investigador en El Colegio del Estado de Hidalgo, analiza un conjunto de canales de participación habilitados por las autoridades de los gobiernos locales para promover el ejercicio de la democracia participativa y la gobernanza local. Con datos

del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, Chiapa estudia la democratización de procesos de política pública a partir de cuatro dimensiones: inclusión, participación, debates y conexiones. El investigador establece una relación entre el grado de urbanización, su grado de rezago social, así como el nivel de incidencia y el promedio de canales de participación habilitados para la mejora de la democracia.

La segunda parte lleva por título “Financiamiento local para el desarrollo” y se adentra en las cuestiones relativas a los procesos de descentralización fiscal. En este sentido, Pablo Rojo Calzada, quien fuera coordinador del Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas, nos ofrece el capítulo “Las tesorerías de los gobiernos locales: del centralismo fiscal a las finanzas descentralizadas”. Rojo parte de la noción de que las arcas de los gobiernos locales en América Latina se caracterizan por tener presupuestos limitados, debido a un alto grado de centralización de la recaudación y el gasto público. Para el autor los gobiernos locales dependen del sistema de transferencias que aplique en cada caso y están sujetos a fuertes condicionantes para el ejercicio de los recursos. Rojo realiza una descripción de indicadores relativos a la urbanización acelerada en América Latina hacia el final del siglo xx que, según lo considera el autor, hizo crecer rápidamente a las ciudades al mismo tiempo que se ha dejado a los gobiernos locales la responsabilidad de generar infraestructura y operar buena parte de los servicios públicos.

En el siguiente capítulo de esta sección, “Análisis de los determinantes empíricos del gasto neto ejercido por entidad federativa mexicana. El caso de los ramos 33 y 28 durante el periodo 1998-2022: un enfoque de datos panel”, su autor, Miguel Ángel Langle Flores, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, aborda la diferencia entre el gasto aprobado y el gasto ejercido de cada entidad federativa. El investigador se centra en probar o rechazar una serie de hipótesis relacionadas entre los ramos 23, 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y las condiciones políticas, electorales y de marginación en las entidades federativas.

Una vez recibidas las transferencias de gasto federalizado los gobiernos locales establecen prioridades de gasto, analizadas en el capítulo de Juan Carlos Martínez Andrade, profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A. C.,

“Orientación de los recursos del gasto federalizado hacia el gasto corriente y gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos”. Martínez se plantea como objetivo analizar la forma en que se han ejercido los recursos de los fondos del Ramo 33 entre gasto corriente y gasto de capital. Para el autor, la emisión de lineamientos generales en los casos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como la omisión de emitir reglas para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), han propiciado que los recursos de los primeros fondos se orienten hacia gasto de inversión y los de los segundos hacia gasto corriente.

En un análisis más profundo del ejercicio del FISM-DF, Emmanuel Nájera de León, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas, nos ofrece el capítulo titulado “El FISM-DF y las acciones en vivienda en Santiago el Pinar, Chiapas (2018-2021)”. Nájera se plantea el objetivo de explicar los procesos políticos establecidos alrededor del campo de implementación de la agenda en materia de “vivienda indígena” en el municipio de Santiago el Pinar, Chiapas. Con una mirada sobre el desempeño multiactoral y los procesos múltiples, el autor hace énfasis al proceso de implementación del FISM-DF durante el año fiscal de 2018 dentro del contexto político-electoral y las acciones de construcción de vivienda. Desde una aproximación antropológica al proceso de política pública, Nájera nos traza los vínculos entre la historia y la política subyacente en la negociación para el ejercicio de los recursos del gasto federalizado.

Primera parte

La nueva agenda de desarrollo

La Agenda 2030 en los municipios. El proceso de su territorialización en el Estado de México

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez
Joana Michel Ramón Fabela

EL DESARROLLO SOSTENIBLE representa uno de los ejes transversales de mayor importancia para transformar y mejorar las condiciones de vida. Por ello desde 2015, mediante el consenso mundial de los países, se estableció la Agenda 2030 como herramienta guía del desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dan estructura y fines a este documento expresan los compromisos para ejecutar planes de acción articulados con propósitos y metas comunes, dirigidos a lograr no solamente mayor bienestar para las personas sino también a resolver las presiones y daños que los seres humanos hemos ejercido sobre la Tierra, por tanto, condensan una visión y una intención que vinculan la vida y el destino de las personas con el destino del planeta. Una singularidad de la Agenda 2030 es que se construyó a partir de la premisa de que todos tendrían que estar involucrados y participar para hacerla realidad; de este modo las acciones individuales se integran y construyen la acción colectiva en distintos espacios y niveles, lo cual se abre a la expectativa de territorializar los objetivos en los espacios locales para integrar estrategias nacionales y comunitarias que posibiliten los avances de acuerdo con ritmos propios y caminos distintos. Como parte importante de su instrumentación se espera que los gobiernos locales identifiquen, acoplen e integren los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a sus planes de acción y coordinen e incentiven los esfuerzos colectivos para alcanzarlos. La territorialización así planteada remite al pensamiento de Monnet de que el territorio no es solamente lo espacial, sino un campo de interacción construido socialmente;

como un ámbito en el que convergen intereses distintos que pueden unirse a un proyecto común (Monnet, 2010). A su vez, Albuquerque (2019) destaca la relevancia de la acción colectiva como el eje que articula el impulso hacia la integración comunitaria en torno a proyectos de desarrollo: “el diseño de las estrategias de desarrollo territorial debe basarse fundamentalmente en la convicción de que el esfuerzo colectivo de un territorio es el elemento decisivo sobre el que las comunidades locales pueden construir y protagonizar sus propios procesos de desarrollo” (Albuquerque, 2019: 80).

Entre los conceptos clave que marcan las posibilidades nacionales y locales de integrarse a la corriente marcada por los ODS están los de territorialización, localización, acción colectiva y desarrollo sostenible que confieren sentido a los esfuerzos locales como procesos particulares de construcción de alternativas para el desarrollo. En otras palabras, como procesos de adecuación de los objetivos a las instituciones y capacidades locales, la adecuación a contextos particulares posibilita que los actores comunitarios construyan alternativas concretas de acuerdo con su cultura, recursos y necesidades.

En México, por razones diversas, los avances en el proceso de territorialización han sido lentos y se han enfrentado dificultades para lograr la consistencia; si bien se reconoce que los gobiernos locales han asumido nuevas responsabilidades como la gestión y la operatividad en áreas de desarrollo social, las políticas de género y la sustentabilidad, también es cierto que en el marco de la heterogeneidad de los municipios la mayoría de estos no cuentan con los recursos que les permitan asumirlas. La Agenda 2030 como mecanismo y guía para la operatividad municipal aglutina dichas responsabilidades. El análisis que se presenta en este capítulo tiene como eje central efectuar un seguimiento de la territorialización de la Agenda 2030, observando el proceso de su instrumentación en el Estado de México mediante el examen de la gestión municipal desde una configuración que considere las responsabilidades de los municipios, así como la acción de sus gobiernos en favor del desarrollo y la sostenibilidad.

Metodológicamente, el seguimiento que aquí se presenta se inscribe en la propuesta y los mecanismos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se concreta en trazar el perfil de los municipios mexicanos con datos del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo de dicho programa, además de mostrar su posición en el territorio nacional. Cabe

precisar que el registro de los avances municipales se enfrenta a realidades locales diversas, incluso polarizadas, por lo que estamos ante múltiples visiones y mecanismos. Las acciones que funcionan para ciertas comunidades y espacios no logran la misma asimilación ni los mismos resultados; las prioridades de los municipios no son iguales para todos, el avance en los ODS y las metas no ocurre de forma paralela; es decir, tenemos el reto de interpretar una multiplicidad de datos en constante movimiento. Esta información proviene de la revisión voluntaria que hacen los municipios de sus acciones y logros, lo que imprime rasgos particulares a sus reportes en las dinámicas que configuran la participación. Así, este análisis solamente captura una imagen temporal de lo que se observó en las plataformas de datos, la cual no necesariamente corresponde con los hechos de la gestión municipal registrados en otras fuentes.

Asumir una metodología de análisis cuantitativo se perfiló como una opción válida al momento de analizar y comparar los índices de cumplimiento de los ODS, toda vez que se trata de una técnica lo suficientemente dinámica y al mismo tiempo capaz de captar, plasmar e interpretar una constante en el movimiento que caracteriza a los registros municipales. Con esa intención en esta exploración se retomaron los datos brindados por las diferentes plataformas tanto gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal, como de las divisiones de la Organización de las Naciones Unidas en América Latina y en México. Luego de recabar dicha información se realizó su ordenamiento cronológico, verificando coincidencias o discordancias entre las diversas plataformas, determinando su pertinencia y representatividad estadística a partir del análisis del momento coyuntural en el que se presentaban para así derivar inferencias sobre el estatus de la territorialización de la Agenda 2030 en el país.

AGENDA 2030: BREVE RECUENTO

El camino para llegar a la construcción de una agenda con aspiraciones de sostenibilidad ha sido complejo; los mecanismos para instrumentarlo han conducido a modificaciones y nuevas formulaciones. De modo que dicho proyecto es producto de una serie de debates, transformaciones y mejoras

teórico-prácticas que con el tiempo han visibilizado los problemas y necesidades más urgentes. Lo anterior no sería posible si se perdiera de vista el proceso histórico que conduce a los ODS. En este sentido vale la pena recordar que, si bien las preocupaciones por incorporar una dimensión social a las concepciones del desarrollo se observan en los países del mundo desde los años cincuenta, la visión del desarrollo centrado en el ser humano forma parte de la coyuntura histórica de los movimientos sociales de principios de los años setenta. Sin embargo, no fue sino hasta los años noventa cuando se concretó tal aspiración con lo que ahora se conoce como el enfoque de desarrollo humano el cual advierte que el crecimiento económico es un medio y no un fin en sí mismo, que lo importante es ampliar las capacidades y las libertades de las personas (Sen, 2002).

Como parte del esfuerzo por integrar al desarrollo dimensiones que incluyeran los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales de las poblaciones surgieron los índices de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Objetivos del Milenio (ODM). La propuesta fue resultado de la convocatoria de la ONU, en el año 2000, dirigida a destacados especialistas con el propósito de erradicar la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad entre los géneros, la falta de educación de calidad y el acceso a infraestructuras básicas, así como la degradación del medio ambiente (Migiro, 2007). Las metas específicas eran: *i*) erradicar la pobreza extrema, *ii*) educación básica para todos, *iii*) igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer, *iv*) reducir la mortalidad infantil, *v*) mejorar la salud en la maternidad, *vi*) avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, *vii*) asegurar un medio ambiente sano y seguro; y *viii*) lograr una sociedad global para el desarrollo.

Con el paso del tiempo fue necesario reconocer que aun cuando el índice de desarrollo humano impulsó cambios estructurales e institucionales y, con ello, el compromiso de los países de realizar esfuerzos para que las personas pudieran ejercer la “responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial” (ONU, Asamblea General, 2000) —tal como se lee en la *Declaración del milenio*—, ahora sabemos que fue en gran medida ilusorio, por lo que en 2015 se plantearon los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en concordancia con una nueva agenda para el desarrollo. Las aspiraciones se concen-



Figura 1. Objetivos del Milenio. Fuente: *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (2019).

traron en los acuerdos establecidos como “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, perfilados como el camino para avanzar hacia un desarrollo sustentado en los principios de actuar en favor de las personas, preservar el planeta, no dejar a nadie atrás y hacer realidad los derechos humanos. El 25 de septiembre de 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se registraron los acuerdos suscritos por 193 países, comúnmente conocidos como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De diversas maneras ambos acuerdos, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, condensan el compromiso de las naciones para ejecutar un plan de acción global para el desarrollo, con objetivos de justicia y paz. Se trata, como sabemos, de 17 objetivos y 169 metas que concentran las dimensiones de la Agenda 2030, con los cuales se pretende retomar los objetivos de desarrollo del milenio y conseguir lo que estos no lograron: hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, además del empoderamiento de las mujeres y las niñas. Para que esto fuera posible era necesario implementar objetivos y metas de carácter integrado e indivisible que conjugaran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Así, los ODS expresan lo que se quiere que sea el futuro de la humanidad. En una lectura transformadora la Agenda 2030 representa una oportunidad y un compromiso para establecer y alcanzar las metas futuras con el fin de conformar sociedades más justas, igualitarias y sostenibles.



Figura 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fuente: Cepal (2022).

En nuestros días el PNUD ha reconocido que el planeta se encuentra en un momento de gran complejidad: el Antropoceno, el momento en el que el futuro de la Tierra y de la vida tal como la conocemos dependen por completo de las decisiones humanas del presente, al mismo tiempo que experimentamos y asumimos —o no— la responsabilidad por las decisiones del pasado que se ven reflejadas en el cambio climático, la migración forzada, las profundas desigualdades económicas, las crisis sanitarias, etc., de modo que a partir de estas premisas el índice de desarrollo humano se ha ajustado a las presiones planetarias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020). Es entonces cuando se pone en marcha un movimiento de difusión, asimilación e incorporación de los principios de la agenda en las acciones de los gobiernos en distintos espacios y niveles, movimiento que es seguido y monitoreado a través de indicadores que buscan capturar tanto el proceso de apropiación de la Agenda 2030 como sus avances.

LOCALIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030

La “localización” —entendida como el proceso de contextualización y atención “a la medida”, con un enfoque integral de los retos que se presentan en cada contexto territorial— involucra herramientas y estrategias que traduzcan los ODS y sus metas en resultados tangibles en el ámbito local. La territorialización planteada bajo este mismo esquema remite al pensamiento de Monnet en el sentido de que el territorio no es solamente lo espacial, sino un campo de interacción construido socialmente; como un ámbito en el que convergen intereses distintos que pueden unirse a un proyecto común (Monnet, 2010). En otras palabras, el proceso de localización y territorialización es la vía para conseguir que las estrategias se adapten a las condiciones locales y también a su singularidad cultural, considerando que el esfuerzo colectivo de un territorio es el factor decisivo para que las comunidades construyan sus propios procesos de desarrollo de acuerdo con sus necesidades específicas, respetando otros procesos que se llevan de manera simultánea, ya sea en el interior de la misma comunidad o en otras comunidades. La pasividad en este escenario se supone imposible porque otros actores tomarán decisiones que afectarán o dejarán atrás a las poblaciones locales y acentuarán las brechas de desigualdad, pero si se desarrollan las capacidades locales y se conforma una corriente de participación aun desde distintos puntos de partida se podría avanzar todos juntos por los caminos que la colectividad desea.

TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA EN MÉXICO

La aproximación a la trayectoria de la territorialización en México deja ver que desde 2016 la Oficina de la Presidencia de la República impulsó la instrumentación de la Agenda 2030 en los ámbitos subnacionales junto con actores estratégicos como la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Se considera que el involucramiento de estos actores es la vía para transmitir y orquestar la territorialización de los objetivos.

Asimismo, en relación con este proceso habría que tomar en cuenta que la plataforma *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* realiza un estricto seguimiento regional de los informes voluntarios presentados por cada país en el Foro Político de Alto Nivel del PNUD, permitiendo además el acceso a dicha información. En esta plataforma se observa que, en América Latina tan sólo cuatro países han cumplido de forma regular con sus informes. Uruguay ha presentado informes para el seguimiento de 2017, 2018, 2021 y 2022; Guatemala para 2017, 2019 y 2021; Colombia, 2016, 2018 y 2021, mientras que México da fe de sus avances y procesos a través de los informes de los años 2016, 2018 y 2021 (*Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, 2023). De acuerdo con el *Sustainable Development Report 2022*, desarrollado por la plataforma Sustainable Development Solutions Network, actualmente México ocupa la posición 74 con puntuación de 70.2 dentro del *ranking* mundial,¹ con un desempeño similar al de países como Colombia, Barbados, Malasia y Turquía, pero aún detrás de países latinoamericanos como Chile, Uruguay, Cuba y Costa Rica los cuales ostentan las posiciones 28, 31, 40 y 47, respectivamente. Adicional al *ranking* mundial, el reporte evalúa y clasifica las puntuaciones obtenidas por cada país para determinar su nivel de avance respecto a cada ODS. En dicha evaluación México —que se ubica en la clasificación del bloque de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— muestra un rezago significativo para 15 de los 17 objetivos (Sustainable Development Solutions Network, 2022).

Conforme a lo encontrado en los informes de los gobiernos mexicanos en los años señalados puede entenderse el periodo que comprende de 2015 —a partir de la asunción del compromiso del país— hasta 2017 como el periodo de análisis, estructuración, articulación, planificación e instrumentación de la estrategia para el cumplimiento de la agenda. Solamente a partir de 2018 los reportes nacionales muestran contenidos sobre los avances. A ocho años de la puesta en marcha de la Agenda 2030 se infiere, para el caso de México, que el motivo por el que se cuenta con apenas tres informes

¹ La plataforma Sustainable Development Solutions Network desarrolla un modelo de *ranking* mundial a través de puntuaciones para describir los avances de cada país donde el puntaje máximo es 100. La diferencia entre cualquier puntaje y el máximo es, por tanto, la distancia porcentual que un país debe superar para alcanzar el óptimo desempeño en el cumplimiento de los ODS. Cabe señalar que se utilizan los mismos indicadores para todos los países a fin de generar la puntuación y las clasificaciones del *ranking*.

CUADRO I

ETAPAS DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Etapas de la territorialización de la Agenda 2030 en México</i>
2015	<p>Se conformó el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS).*</p> <p>El Inegi realizó un mapeo y análisis de los 232 indicadores globales e identificó 169 de ellos para dar seguimiento en México.</p>
2016	<p>Se constituyó un grupo de trabajo para el Seguimiento Legislativo de los ODS en el Senado de la República.</p> <p>Se presentó el primer Informe Nacional Voluntario donde se muestran los avances instrumentados en 2015 y 2016 (Gobierno de la República, 2016).</p>
2017	<p>El Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se constituyó como mecanismo coordinador para el cumplimiento de los objetivos.</p> <p>La Conferencia Nacional de gobernadores (Conago) implementó la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030.</p>
2018	<p>Se presentó el Segundo Informe Nacional Voluntario, que condensó diagnósticos, lecciones y desafíos, correspondientes a los tres primeros años de la agenda en México; los datos del informe aún no se conforman como herramientas de clasificación por porcentajes globales de avance por ODS.</p> <p>El informe integró resultados tomando como referencia 58 indicadores específicos.**</p> <p>Treinta y una de las 32 entidades ya contaban con Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI).</p> <p>Se encontraba en proceso la consulta nacional del Documento Inicial de la Estrategia Nacional para la consecución de los objetivos.</p> <p>Se designaron 12 unidades del Gobierno de la República como Unidades Coordinadoras para cada uno de los 17 ODS (la Semarnat coordinaba cinco ODS).</p> <p>Trece entidades incorporaron leyes de planeación con los elementos mínimos para sustentar políticas estatales de igualdad.</p>
2019	<p>Se publicó la actualización de la Estrategia Nacional, integrada por los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030.</p> <p>Se conformó la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible México (SDSN, por sus siglas en inglés).</p> <p>Se puso en funcionamiento la plataforma Datos del Avance Municipal (Data-Mun).</p>
2020	<p>Se promovió la creación de los Comités de Implementación Federal de la Agenda 2030 (COMIFED) en cada dependencia del Gobierno Federal.</p> <p>Se aprobó la creación de la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030.</p> <p>Se elaboró la Estrategia Legislativa para la Agenda 2030.</p> <p>El PNUD México lanzó su Plataforma de Análisis para el Desarrollo (PAD).</p>

Cuadro 1 (continuación)

<i>Año</i>	<i>Etapas de la territorialización de la Agenda 2030 en México</i>
2021	Se presentó el Tercer Informe Nacional Voluntario de 2021 en el marco de la coyuntura mundial derivada de la pandemia de Covid-19. Se constituyeron mecanismos de clasificación por porcentajes globales de avance por ODS y sus metas con la información publicada en el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS).
2022	Se llevaron a cabo capacitaciones a 500 diputados y diputadas federales, así como a enlaces técnicos de las comisiones ordinarias para la incorporación del enfoque de desarrollo sostenible en procesos de planeación de la política pública. Se impartieron talleres, capacitaciones, asesorías técnicas y acompañamientos a diferentes organismos de estados de la República como Yucatán, Puebla, Querétaro y Sonora.
2023	Se trabajó con seis áreas programáticas para diseñar respuestas estratégicas a problemáticas específicas. Se diseñaron un portafolio y nueve soluciones de política pública junto con representantes de diversos pueblos y comunidades originarias.

* Antes Comité Técnico Especializado del Sistema Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM)

** La fuente indica que “[...] se seleccionaron indicadores que sean monitoreados con una periodicidad definida, preferiblemente por instrumentos de la estadística nacional, y estén disponibles con desagregación a nivel estatal o municipal. Finalmente, esta selección se complementó con indicadores que no se encuentran dentro de los oficiales, pero que proporcionan una pieza de información crucial para completar el panorama subnacional de los ods” (Gobierno de la República, 2018).

Fuente: elaboración de las autoras con datos de los informes nacionales voluntarios 2016 y 2021 (*Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, 2019 y 2023) y del *Catálogo de iniciativas* (PNUD, 2023 y 2024).

obedece a la magnitud del compromiso y la complejidad de los procesos necesarios para su institucionalización como parte de la agenda gubernamental. En ese contexto resulta útil identificar algunas etapas o momentos significativos que marcan el paso de su configuración.

Como se observa en el cuadro 1, de 2015 a 2020 la atención se centró en la creación y articulación de actores locales, organismos, comités, además de indicadores y estrategias. Por otra parte, 2022 y 2023 fueron años de fuerte actividad, diseñando y llevando a la práctica dichas estrategias con enfoque territorial de modo que, a menos de seis años de alcanzar el plazo trazado por la agenda, los esfuerzos podrían comenzar a acelerarse.

Territorialización de la agenda en los municipios

En consonancia con los procesos nacionales, la implementación de la agenda en el ámbito municipal ha dejado ver que de los 2 463 municipios que había en 2018 en el país, solamente 12% había instalado mecanismos instrumentales y había tomado las medidas organizacionales que permitieran acoplar su gestión con los fines de la agenda, lo que evidenciaba las dificultades para instalarse y ser operativa en dichos espacios. Debe tenerse en cuenta que la medición de la contribución al cumplimiento se basa en alinear las metas de la planeación municipal anual con las metas e indicadores de los ODS y, que, por ello, las contribuciones de los municipios pueden ser directas o indirectas; es decir, las acciones o programas pueden estar diseñados para cumplir con alguna de las metas o pueden ser parte de las acciones del municipio que en su realización contribuyen al cumplimiento de alguna meta. En esa secuencia, los gobiernos de las 32 entidades federativas y sus diversos municipios establecieron órganos o mecanismos para el seguimiento y la puesta en marcha de la Agenda 2030. En ese marco, los datos advierten que 14 estados han alineado parte significativa de su plan de desarrollo al enfoque de desarrollo sostenible. Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guadalajara, Mérida, Oaxaca, Tabasco y Yucatán han entregado informes locales voluntarios (Secretaría de Economía, 2021a). Igualmente, más de 400 ayuntamientos de Chiapas, Coahuila, Colima, Estado de México y Tlaxcala, entre otros, han dado pasos para contar con un Órgano de Seguimiento e Instrumentación (OSI). Muchos de ellos pasaron un acta de cabildo en la que se pronunciaron a favor de conducir sus acciones gubernamentales bajo los principios de la Agenda 2030 y 100 municipios lograron concretar la instalación de su OSI.

En 2023 se presentaron los resultados del Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) y, por primera vez en México, se calculó el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a nivel municipal (PNUD, 2024), es decir, comenzaban a configurarse nuevas posibilidades en torno a los indicadores municipales. Respecto al ICFM, este indicador tiene por objeto medir el desempeño de los gobiernos municipales e identificar las áreas clave para el logro de los objetivos. Los resultados evidencian “la necesidad de analizar a los

municipios desde sus diferencias en términos de capacidades, avances, retos y características propias en sus administraciones Municipales” (PNUD, 2022).

Ahora bien, para poder comprender el proceso diferenciado de territorialización en los municipios es necesario conocer los retos a los que se enfrentan los actores locales. El *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020* (PNUD, 2022), identifica los siguientes factores contextuales:

- Cambios en la normatividad que dirige el quehacer del municipio.
- Cambios o circunstancias en las relaciones intergubernamentales horizontales que caracterizan los procesos metropolitanos o de cooperación intermunicipal.
- Cambios o circunstancias específicas en las políticas federales o estatales que exigen coordinación, concurrencia, complementariedad o sustitución.
- Cambios o circunstancias financieras o fiscales que afectan el proceso de presupuestación del gobierno local.
- Cambios o circunstancias políticas y político-administrativas que afectan el quehacer del gobierno municipal.
- Cambios o circunstancias naturales y completamente externas a las capacidades de los municipios, pero que afectan la frontera de posibilidades de los gobiernos locales.

Cabe destacar que se trata de factores coincidentes con lo observado a través del seguimiento de los procesos de instrumentación de la agenda y que obedecen a características propias o derivadas de condiciones tales como la centralidad, la polarización sectorial y la heterogeneidad. Adicionalmente, al recabar la información necesaria para este análisis se identificaron otros factores que inciden en las prioridades de los gobiernos locales:

- Limitaciones del uso y acceso a las tecnologías de la información (TIC).
- Falta de incentivos, incluso falta de recursos para vincularse con la agenda.
- Problemáticas emergentes.



Figura 3. Plan Estatal de Desarrollo y Agenda 2030 en el Estado de México. Fuente: imagen obtenida del Plan de Desarrollo del EDOMEX 2017-2023 (GEM, 2018).

La territorialización en el Estado de México

Cuando se habla del caso del Estado de México es pertinente resaltar que el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 se formuló siguiendo la estructura y las metas de los ODS; siendo así la primera entidad federativa que buscó ajustar y aplicar la agenda en el territorio nacional.

No obstante, después de siete años, la implementación de la agenda en el Estado de México ha dejado ver las dificultades para establecer relaciones cooperativas entre los distintos ámbitos de gobierno en el país (federal, estatal y municipal) en función de barreras que inciden en la comunicación, la coordinación de acciones y el flujo de los recursos. El seguimiento del proceso a través de 17 objetivos, 46 metas y 65 indicadores refiere la utilización de los datos obtenidos por el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo (SIMED-EDOMEX), sistema que resulta del esfuerzo compartido por los gobiernos municipales, el estatal y el nacional, y el Programa de las Naciones Unidas en México (PNUD México).

Para comprender las métricas mostradas por la revisión voluntaria de la entidad es necesario describir el funcionamiento del SIMED-EDOMEX. En un inicio hay que señalar que este sistema ofrece datos en tiempo real en coordinación con los planes de desarrollo de los 125 municipios del Estado de México. El sistema toma como ejes fundamentales para el análisis *i*) las acciones llevadas a cabo a nivel municipal y *ii*) las acciones a nivel estatal. Para estos ejes el documento oficial generado por el Gobierno del Estado indicaba lo siguiente:

La Revisión está integrada por dos insumos distintos: *a*) El análisis del desempeño de las estrategias, programas y acciones gubernamentales relacionados con el cumplimiento de los ODS. *b*) Los resultados de las consultas realizadas a los principales actores de los sectores: civil, empresarial y académico, así como a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la entidad y a los municipios. La consulta se realizó a través del levantamiento de encuestas por cuestionario, solicitando a los diversos sectores señalados que refirieran su percepción respecto al cumplimiento de los ODS a nivel estatal y municipal, además de mencionar, desde el ámbito de su competencia, cuáles eran los principales obstáculos, tanto estructurales como coyunturales, que en su opinión impedían su cumplimiento, y cuáles serían sus propuestas para el avance en la implementación de los ODS (GEM, 2021).

El *Catálogo de iniciativas 2022* del PNUD indica que para dicho año se llevaron a cabo campañas de sensibilización dirigidas a servidoras y servidores públicos de los 125 municipios mexiquenses, en el marco del Congreso Mexiquense Municipalista, así como la realización de un acompañamiento para la instalación de los órganos de seguimiento (OSI) de la Agenda 2030 en el municipio de San Mateo Atenco (PNUD, 2023).

RETOS Y POSIBILIDADES DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030

En el seguimiento de este proceso se observan claramente tres puntos: la importancia de la territorialización, la necesidad de conformar una estruc-

tura de seguimiento extendida a los espacios municipales; y el imperativo de innovar en las políticas de género, ya que los esquemas tradicionales han sido poco eficaces. Los objetivos por alcanzar no son independientes de los escenarios sociales, políticos y económicos en los cuales se insertan, lo cual confirma la importancia de la territorialización de la Agenda 2030 en términos de su adecuación a las potencialidades locales y la importancia de traducirla en una agenda municipal.

Peter Grohman, coordinador residente de las Naciones Unidas en México, señala que en el breve tiempo que se tiene para llegar al plazo establecido (2030) es necesario acelerar acciones concretas y destaca tres factores centrales:

En primer lugar, nos encontramos en un momento clave para una recuperación transformadora de la pandemia, por lo que es necesario definir y potenciar los roles que cada sector y actor debe asumir en la implementación de la Agenda 2030, y de qué manera estos se complementan. Es decir, las alianzas multiactor y multisector son uno de los mecanismos más importantes con que contamos para lograr los ODS, al potenciar las intervenciones, crear puentes, utilizar la innovación y los datos accesibles para transmitir información, así como orientar la toma de decisiones basadas en evidencia. [...] Resaltar al territorio como vector de desarrollo sostenible en la recuperación transformadora post pandemia. Desde el SNU,² a partir de nuestro Marco de Cooperación, sabemos que la gestión del territorio y las personas que lo componen debe convertirse en una estrategia para generar un nuevo paradigma que atienda con urgencia los principales retos que enfrenta el país, sin dejar a nadie en ningún lugar por fuera (Sistema de Naciones Unidas en México, 2021).

En esta línea es importante conocer las métricas que dan razón de cómo vamos como país y, en lo particular, cuál es el avance que muestra el Estado de México en relación con otras entidades federativas. Cabe señalar que, respondiendo al proceso de localización y territorialización, se hacen las siguientes precisiones metodológicas. Debe considerarse, de acuerdo con la *Revisión voluntaria: Estado de México* (2021), que:

² Sistema de las Naciones Unidas.

Para ponderar el porcentaje de contribución, por cada línea de acción, los municipios asignaron al menos una y máximo tres metas sustantivas que por sus características cubren el alcance de la línea; a estas se les asignó un porcentaje de acuerdo al número de metas hasta llegar al 100%, es decir, si a la línea de acción X se le asignó una meta, esa meta tiene un valor de 100% y se calcula en función de lo programado contra lo alcanzado; si se cubre la totalidad de las acciones de la meta, se tiene por consiguiente el 100% de la línea en el año evaluado; si la línea de acción tiene asignadas tres metas, de acuerdo al criterio de los municipios, se le asigna el porcentaje según su importancia, siempre y cuando la suma de estos sea de 100%.

[...] Es importante mencionar que los reportes en el avance de los ODS se modifican en función de la prioridad municipal y del recurso disponible, por ello, el porcentaje no corresponde de un objetivo a otro y en algunos casos, se presenta avance cero, ya que para los municipios las acciones que llevan a cabo no corresponden necesariamente a las metas del objetivo de desarrollo sostenible (GEM, 2021).

Con esa intención, la metodología usada para la evaluación y clasificación propuesta por el PNUD pone al alcance el siguiente elemento gráfico que establece cuatro rangos para la medición y análisis acerca de qué tan cerca están los gobiernos de alcanzar la meta de cada ODS. Aquellos gobiernos locales (o el conjunto de ellos) que arrojen porcentajes de cumplimiento entre 0 y 33.33% estarán frente a una meta muy lejana; los que se ubiquen entre 33.34 y 50%, frente a una meta lejana, así como los porcentajes de 50.01 a 66.70 serán categorizados como avance regular. Para efectos de cumplimiento, entre 66.71 y 99% se considerará un buen avance y meta cumplida específicamente.

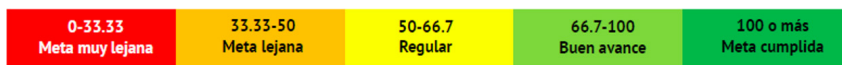


Figura 4. Semáforo de cinco categorías. Fuente: imagen obtenida del *Informe subnacional 2021* (Secretaría de Economía, 2021b).

Cabe reflexionar en torno a la forma en que opera este mecanismo de medición. En primera instancia, siguiendo la lógica expuesta, se observa que si un municipio se plantea tan sólo una meta con una única acción en la materia, su realización lo colocaría en 100%, mientras que si otro municipio

se plantea tres metas con diversas acciones para cada una su realización lo posicionaría de igual manera en el 100%, de modo que uno de los dos municipios estaría realizando un esfuerzo mayor que el otro. En segundo lugar, la heterogeneidad de los recursos con los que cuentan los municipios (recursos destinados, personal, capital cultural, etc.) da cabida a la multiplicidad de formas de abordar cada una de las metas y acciones —autoimpuestas, además—, sin que esto garantice el correcto tratamiento de la problemática de fondo a la que están dirigidas.

Ahora bien, aunque existen otros indicadores locales que podrían dar cuenta del cumplimiento, avance o retroceso municipal respecto de cada ODS se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) La disparidad entre los datos globales de dichos indicadores y los problemas que se viven cotidianamente demandan contar con indicadores específicos, o bien, establecer criterios deseables de agenda aplicables a todos los municipios.
- b) La valoración y el semáforo aquí expuestos están insertos en la propuesta de indicadores internacionales, lo que pone en evidencia la ya mencionada necesidad de esclarecer y dar seguimiento a los procesos de territorialización y su articulación desde la heterogeneidad municipal.

A nivel nacional

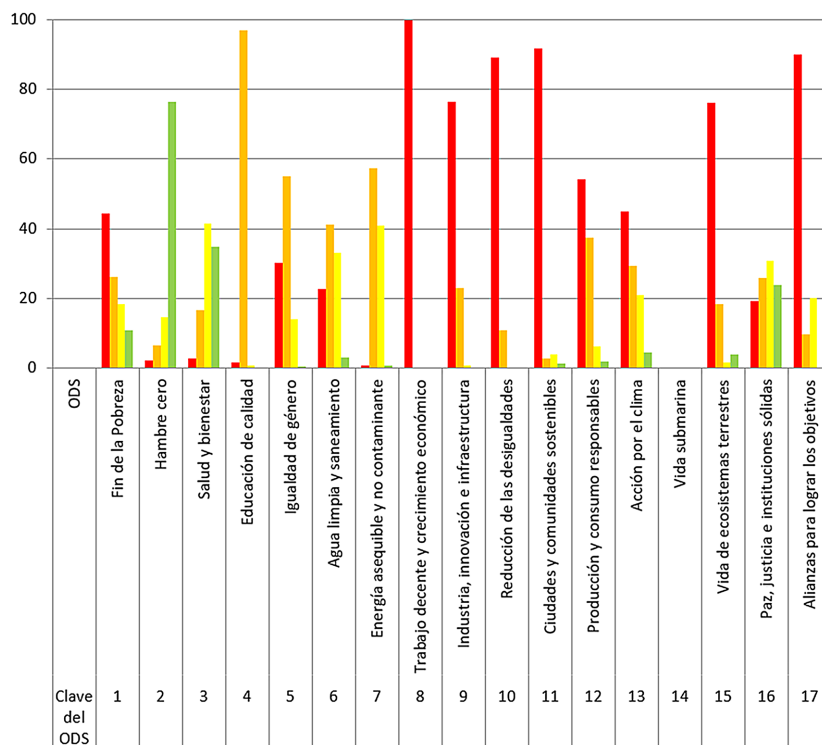
De acuerdo con dichas precisiones se expone el porcentaje de municipios a nivel nacional que cumplen en alguno de los cuatro niveles ponderados. Se observa que nueve de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se consideran metas aún muy lejanas, lo que corresponde a 43.90% de los 2 463 municipios considerados por el *Informe nacional voluntario* de 2021. Dentro de las metas que se consideran lejanas encontramos los objetivos 4: Educación de calidad, 5: Igualdad de género, 6: Agua y saneamiento; y 7: Energía asequible y no contaminante. Llama especialmente la atención el caso de los objetivos 4 y 5 para los cuales menos de 1% de los municipios puede dar evidencia de un buen avance. Lo anterior se traduce en 2 400 municipios (97.65%) que posicionan la posibilidad de una educación de calidad como una meta lejana y 1 359 gobiernos locales (55.18%) en los que la igualdad de género también

TABLA I
CUMPLIMIENTO NACIONAL PARA LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE

<i>Clave del ODS</i>	<i>ODS</i>	<i>Meta muy lejana</i>	<i>Meta lejana</i>	<i>Regular</i>	<i>Buen avance</i>
1	Fin de la pobreza	44.38	26.23	18.39	11.00
2	Hambre cero	2.19	6.58	14.74	76.49
3	Salud y bienestar	2.76	16.77	45.51	34.96
4	Educación de calidad	1.66	96.75	0.69	0.00
5	Igualdad de género	30.29	55.18	14.05	0.49
6	Agua limpia y saneamiento	22.78	41.21	33.01	3.00
7	Energía asequible y no contaminante	0.77	57.49	41.01	0.73
8	Trabajo decente y crecimiento económico	99.80	0.12	0.08	0.00
9	Industria, innovación e infraestructura	76.25	22.94	0.81	0.00
10	Reducción de las desigualdades	89.20	10.80	0.00	0.00
11	Ciudades y comunidades sostenibles	91.76	2.76	4.02	1.46
12	Producción y consumo responsables	54.20	37.56	6.17	2.07
13	Acción por el clima	44.86	29.48	20.99	4.67
14	Vida submarina	0.00	0.00	0.00	0.00
15	Vida de ecosistemas terrestres	76.09	18.47	1.62	3.82
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	19.29	25.82	30.90	24.00
17	Alianzas para lograr los objetivos	90.01	9.78	20.00	0.00
Promedio por índice		443.90	26.94	14.59	9.57

Fuente: elaboración de las autoras con base en datos del *Informe subnacional 2021* (Secretaría de Economía, 2021b).

GRÁFICA I
CUMPLIMIENTO NACIONAL PARA LOS ODS



Fuente: elaboración de las autoras con base en datos del *Informe subnacional 2021* (Secretaría de Economía, 2021b).

se presenta como una meta lejana. Tan sólo para el caso de los ODS 2 y 3 puede considerarse un buen avance o un avance regular con 76.90 y 45.51%, respectivamente.

Cumplimiento Estado de México

Durante el Foro Político de Alto Nivel 2021 donde 42 países, entre ellos México, presentaron sus exámenes nacionales voluntarios (Cepei, 2021) también se presentaron los informes locales voluntarios, tal es el caso de la *Revisión voluntaria Estado de México*. Los datos se abordan a continuación.

TABLA 2
CUMPLIMIENTO MUNICIPAL DE LAS METAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

<i>Estado de México</i>		
<i>Clave del ODS</i>	<i>ODS</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento municipal</i>
1	Fin de la pobreza	78.25%
2	Hambre cero	54.08%
3	Salud y bienestar	55.33%
4	Educación de calidad	71.65%
5	Igualdad de género	71.41%
6	Agua limpia y saneamiento	64.60%
7	Energía asequible y no contaminante	53.68%
8	Trabajo decente y crecimiento económico	61.95%
9	Industria, innovación e infraestructura	63.16%
10	Reducción de las desigualdades	68.41%
11	Ciudades y comunidades sostenibles	62.44%
12	Producción y consumo responsables	62.44%
13	Acción por el clima	61.50%
14	Vida submarina	0.00%*
15	Vida de ecosistemas terrestres	61.87%
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	60.70%
17	Alianzas para lograr los objetivos	63.54%
Promedio		59.71%

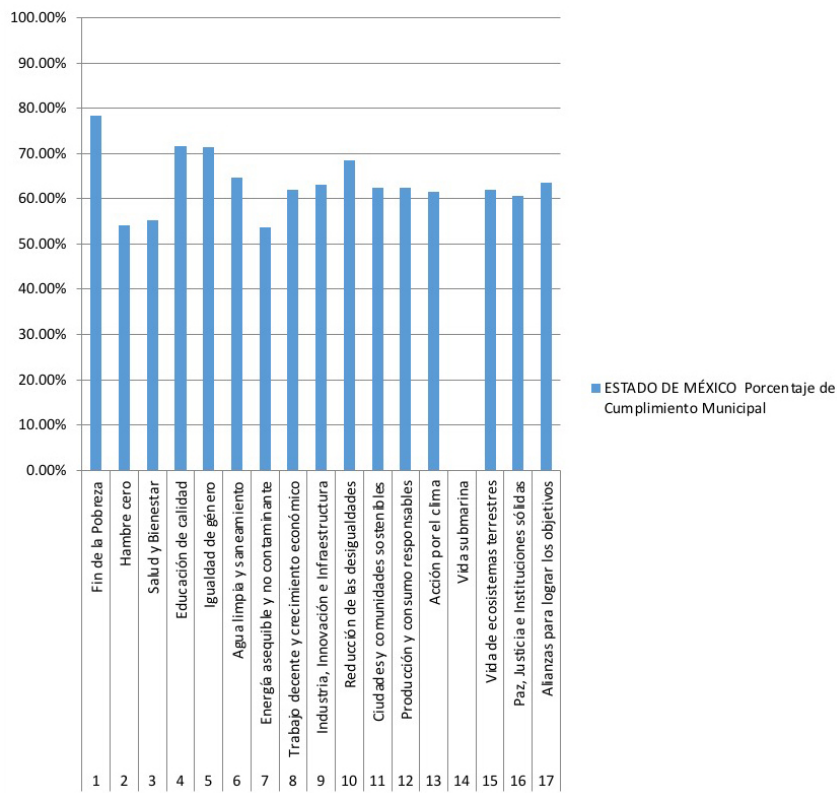
* El objetivo 14 que aparece con un puntaje de 0.0% corresponde a vida submarina, por lo que no es aplicable al territorio del Estado de México.

Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de la *Revisión voluntaria: Estado de México* (GEM, 2021).

Para el caso del Estado de México observamos que la entidad mexiquense declara un índice de avance considerable en el cumplimiento de la Agenda 2030, pues 78.25% de los municipios de esta entidad federativa desempeña acciones en favor del ODS 1: Fin de la pobreza; mientras que objetivos como Educación de calidad y Equidad de género dejan ver avances de 71.65 y 71.41%, respectivamente. Algunos de los ejes de trabajo (ODS)

GRÁFICA 2

CUMPLIMIENTO MUNICIPAL DE LAS METAS EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de la *Revisión voluntaria: Estado de México* (GEM, 2021).

muestran porcentajes menores, sin embargo, ninguno de ellos por debajo de 50%; tal es el caso del objetivo 7: Energía asequible y no contaminante con 53.68% de los gobiernos locales, y el objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas con 60.70 por ciento.

El Estado de México en el conjunto nacional

Si se tiene en cuenta que el gobierno federal asume sus programas prioritarios respecto a su propia agenda y al proyecto político con signo de la “cuarta transformación, 4T”, sin referencia a los ODS y, además, que la Conferencia

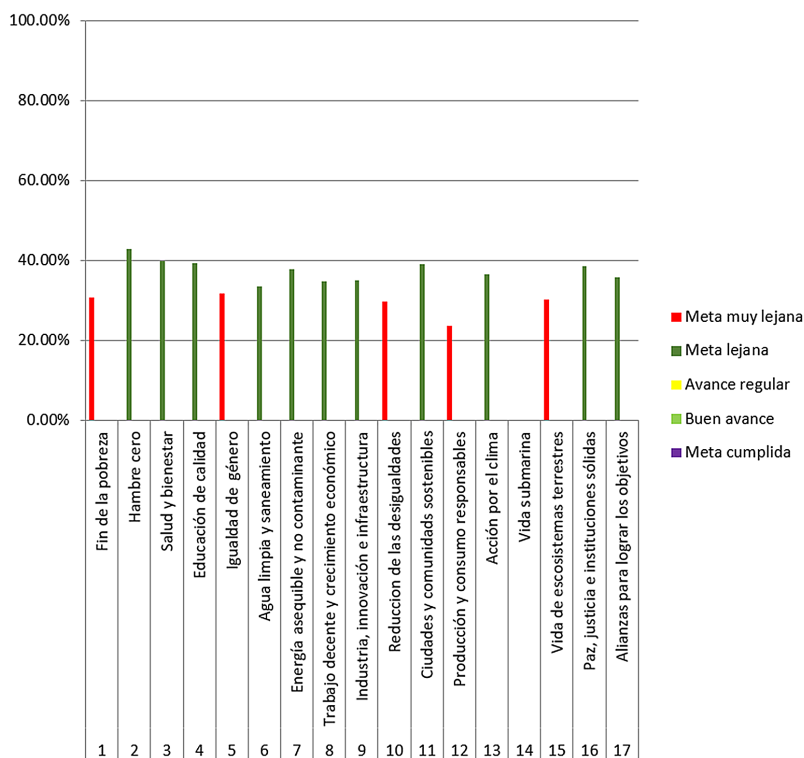
TABLA 3
 PROPORCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE DESARROLLO
 SOSTENIBLE DEL ESTADO DE MÉXICO FRENTE AL CONJUNTO NACIONAL

<i>ODS</i>	<i>Cumplimiento de metas municipales en el Estado de México</i>	<i>Cumplimiento de metas del Estado de México dentro del conjunto nacional</i>
Fin de la pobreza	78.25%	30.68%
Hambre cero	54.08%	43.01%
Salud y bienestar	55.33%	39.97%
Educación de calidad	71.65%	39.41%
Igualdad de género	71.41%	31.80%
Agua limpia y saneamiento	64.60%	33.56%
Energía asequible y no contaminante	53.68%	37.84%
Trabajo decente y crecimiento económico	61.95%	34.77%
Industria, innovación e infraestructura	63.16%	34.95%
Reducción de las desigualdades	68.41%	29.78%
Ciudades y comunidades sostenibles	62.44%	39.16%
Producción y consumo responsables	62.34%	23.51%
Acción por el clima	61.50%	36.43%
Vida submarina	0.00%	0.00%
Vida de ecosistemas terrestres	61.87%	30.32%
Paz, justicia e instituciones sólidas	60.70%	38.70%
Alianzas para lograr los objetivos	63.54%	35.87%
Promedio	59.70%	32.93%

Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de la *Revisión voluntaria: Estado de México* (GEM, 2021).

Nacional de Gobernadores (Conago) se ha fragmentado por diferencias en el flujo de los recursos federales hacia los estados, se puede inferir que los gobiernos municipales tienen marcadas diferencias entre sus capacidades para obtener y ejercer recursos que apoyen sus programas y para desarrollar acciones cooperativas integradas en torno a las metas trazadas por la Agenda 2030. En el caso de la entidad mexiquense las relaciones cooperativas con los go-

GRÁFICA 3
 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL
 ESTADO DE MÉXICO FRENTE AL CONJUNTO NACIONAL



Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de la *Revisión voluntaria: Estado de México* (GEM, 2021).

biernos municipales enfrentan, adicionalmente, dificultades por diferencias partidistas tanto en la integración de los cabildos como en las posibilidades de coordinación regional y con las dependencias del gobierno estatal. En suma, se percibe que se atraviesan tiempos difíciles para su avance, integralidad y localización. Si observamos al Estado de México desde lo particular —sus 125 gobiernos locales— puede decirse que la entidad se ubica en avance regular y buen avance, sin llegar aún a metas cumplidas para lo propuesto en la Agenda 2030. Sin embargo, esos datos contrastan frente a las cifras para el ámbito nacional, donde ninguno de los objetivos logra superar 43.01%

de los municipios que reportan acciones encaminadas a la consecución de la Agenda 2030.

En resumen, si bien el Estado de México fue el primero de los estados del país en asumir este compromiso, la realidad es que apenas constituye 8.54% del total de los municipios del país que llevan a cabo acciones efectivas en la materia. Por ello, cuando observamos el territorio mexiquense dentro del conjunto nacional, observamos algo alarmante: ninguno de los ODS refiere al menos un avance regular, por el contrario, de los 17 ejes rectores del desarrollo sostenible, 11 se identifican como metas lejanas y cinco como metas muy lejanas. Objetivos como lograr la igualdad entre hombres y mujeres, empoderar a todas las mujeres y niñas, poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir las desigualdades y la protección al ambiente se nos revelan aún muy distantes; nos llaman a la acción definitiva y a la responsabilidad colectiva de no dejar a nadie atrás. Se evidencia, además, la complejidad del desafío global que enfrentamos.

CONCLUSIONES

Al comparar los resultados del Estado de México frente la proporción que estos representan en el conjunto nacional es evidente que los esfuerzos se vuelven insuficientes, sin embargo, cabe recordar que el Estado de México constituye 8.54% del total de los municipios del país que llevan a cabo acciones efectivas. En este sentido pueden observarse con mayor apego las condiciones de esta entidad y la necesidad de estudiar, estructurar y luego aplicar el proceso de territorialización de los mecanismos y la institucionalización de la Agenda 2030 desde una perspectiva más amplia e incluyente.

El punto de partida establece con claridad la necesidad de distanciarse de una visión tradicional de lo que es el municipio mexicano, que ya no corresponde con las complejas y cambiantes realidades de su acontecer. Los índices de desigualdad, pobreza, marginación y violencia nos alertan sobre una visión obsoleta y sobre un modelo agotado de organización política que no es funcional para las necesidades actuales del país y de sus habitantes; visión que también permea en la investigación académica, pues la ha limitado y alejado del conocimiento que se busca alcanzar con ella. Transversalmente, está

presente una preocupación por explicar y visibilizar la construcción local de los procesos de desarrollo y examinar su territorialización.

Asimismo, podemos decir que actualmente trasciende una nueva concepción del papel del territorio y de lo local en el desarrollo, en la cual se muestran las relaciones que se construyen desde el territorio con nuevas concepciones sobre la significación de ese espacio en la vida social y en el bienestar que, más allá de su geografía o su estructura material, están constituidos por las interacciones de sus habitantes con su territorialidad, así como por las relaciones sociales que ahí tienen lugar.

Finalmente, resulta importante reiterar que entre los compromisos que sustentan la Agenda 2030 sobresale su resolución de proteger los derechos humanos, así como promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; y se reconoce que ello contribuirá decisivamente al progreso de todos los objetivos y metas. En este sentido, es claro que no será posible aplicar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se les sigue negando a las mujeres el pleno disfrute de sus derechos y sus oportunidades. A partir de este principio la Agenda 2030 contempla metas específicas en el campo del género (objetivo 5).

Como lo ha enunciado Subirats “sólo en el territorio y en su cotidianidad se encuentran las bases para articular capacidades de respuesta a los problemas y a los conflictos sociales” (Subirats, 2016). A su vez, Judit Bokser y Federico Saracho han señalado en otros espacios que no se debe pensar en lo local como un nivel subsumido en otros —como lo nacional o lo global—, sino prestar atención a sus múltiples dimensiones y sus interconexiones, tanto armónicas como contradictorias, en las distintas escalas en que se participa (Bokser, 2018). En esa línea de pensamiento habría que notar que lo local no es lo más simple y para bordar lo municipal es indispensable considerar la complejidad y las diferentes dimensiones que se integran en ese ámbito. Asimismo, lo municipal no se construye eliminando lo global, nacional o federal dado que no son categorías excluyentes.

En nuestros días el entusiasmo por los objetivos y metas de la Agenda 2030 se desintegra ante el desasosiego que provocan los graves problemas del país. La desigualdad, la inequidad y la exclusión siguen siendo el signo de nuestros tiempos. La reflexión crítica sobre las funciones de los municipios y su papel en la procuración del bienestar es importante y necesaria.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

- Cepei (Centro de Pensamiento Estratégico) (2021), *Foro Político de Alto Nivel 2021: la crisis no será superada con palabras*, Bogotá, Cepei.
- Gobierno de la República (2016), *Reporte nacional voluntario de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, México, Presidencia de la República.
- Gobierno de la República (2018), *Segundo informe nacional voluntario para el Foro Político de Alto Nivel*, México, Gobierno de la República.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2018), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, México, Gobierno del Estado de México.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2021), *Revisión voluntaria: Estado de México. Avance en el cumplimiento de la Agenda 2030*, México, Gobierno del Estado de México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2000), *Declaración del milenio*, resolución aprobada por la Asamblea General.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *La próxima frontera*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023), *Catálogo de iniciativas 2022*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024), *Catálogo de iniciativas 2023*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretaría de Economía (2021a), *Informe nacional voluntario 2021. Agenda 2030 en México*, Secretaría de Economía.
- Secretaría de Economía (2021b), *Informe subnacional. Agenda 2030 en México*, Secretaría de Economía.
- Sistema de Naciones Unidas en México (2021), *Informe de resultados 2021*, Naciones Unidas.
- Sustainable Development Solutions Network (2022), *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development*, University of Cambridge.

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (2019), “La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la financiación de la Agenda 2030: el discurso y la realidad”, *Revista de Fomento Social*, año 74, vol. 1, núm. 294, pp. 77-104.
- Bokser Misses-Liwerant, Judith (2018), “Los 68: movimientos estudiantiles y sociales en un emergente transnacionalismo y sus olas dentro del sistema-mundo. A manera de editorial”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 63, núm. 234, pp. 13-52, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.234.65866>
- Migiro, Asha-Rose (2007), *La importancia de los objetivos de desarrollo del milenio: el liderazgo de las Naciones Unidas en el desarrollo*, Organización de las Naciones Unidas.
- Monnet, Jérôme (2010), “Le territoire réticulaire”, *Anthropos. Huellas del conocimiento*, núm. 227, pp. 91-104.
- Sen, Amartya (2002), *Desarrollo y libertad*, México, Editorial Planeta.
- Subirats, Joan (2016), “Explorar el espacio público como bien común. Debates conceptuales y de gobierno en la ciudad fragmentada”, en Patricia Ramírez (coord.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 73-98.

Recursos electrónicos

- Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (2019), “Declaración sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, 12 de abril, documento html disponible en: <https://agenda2030lac.org/es/node/839> (consulta: 05/06/2024).
- Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (2023), “Informes nacionales voluntarios (INV)”, 10 de marzo, documento html disponible en: <https://agenda2030lac.org/es/informes-nacionales-voluntarios-inv> (consulta: 05/06/2024).
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, documento html disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods> (consulta: 05/06/2024).

El índice de capacidades institucionales municipales (ICIM) como instrumento para explicar los procesos de desarrollo municipal en el Estado de México*

Rocío Huerta Cuervo
Luis Pablo Murillo Tovar

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local es la base para el bienestar de un país. Si bien la teoría define los elementos sustantivos que han resultado exitosos en los procesos de crecimiento y desarrollo económico como, por ejemplo, la inversión privada y pública en sectores que generan alto valor agregado, las políticas fiscales que alientan la inversión y el empleo, los subsidios eficientes, las reglas que facilitan el comercio y la libre competencia mediante instituciones inclusivas, la descentralización económica y política, el ejercicio eficiente del gasto público, las restricciones duras en el ejercicio del gasto y endeudamiento público, los estímulos al ahorro privado, el fortalecimiento de una gobernanza democrática, la seguridad en el tránsito de personas y mercancías, una mayor

* Este capítulo se realizó con el apoyo del Instituto Politécnico Nacional. Es un producto del proyecto de investigación SIP20210390.

capacitación del capital humano, entre otros (Acemoglu y Robinson, 2012; Helpman, 2004; North, 2006; Oates, 1999; Romer, 1986, 1992, 1994; Sen, 2000; Weingast, 2009), la integración de un marco teórico que explique el desarrollo económico y social de regiones determinadas reclama una construcción específica que sistematice las características relevantes de las variables involucradas en cada territorio. Estimular el desarrollo local no puede derivar de definiciones teóricas o empíricas al margen de sus condiciones concretas. Teóricamente, las fortalezas y debilidades que presentan los municipios deberían ser la base para impulsar nuevas políticas públicas de desarrollo local.

El Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM) es una construcción teórica y metodológica que identifica las variables para el desarrollo local de los municipios de México (Huerta y Vanegas, 2020). Este indicador permite cuantificar las fortalezas y debilidades que en el terreno económico, social y gubernamental tienen los municipios lo cual favorece la caracterización de las áreas de oportunidad en cada demarcación y, derivado de ello, de los problemas que las políticas públicas deben atender de manera específica. Parte de tres bases teóricas complementarias: *i*) el concepto de desarrollo endógeno, construido entre otros por Romer (1986, 1994); *ii*) la teoría de las instituciones, expuesta por North (1992); y *iii*) la teoría de las capacidades, desarrollada por Sen (2000). El ICIM no se asume como un sinónimo de las capacidades gubernamentales o de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales, como diversos autores lo conciben (Bhagavan y Virgin, 2004; Carrera y Rivera, 2012; Kattermann, 1998; PNUD, 2010; Van de Meene y Brown, 2007), sino como el conjunto de activos¹ (económicos, sociales y gubernamentales) construidos por los actores y organismos públicos, privados y sociales en una demarcación a partir de un marco específico de reglas formales e informales.

En este documento se presenta el ICIM para cada uno de los municipios del Estado de México. La fuente para el desarrollo de este trabajo fueron las bases de datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en su Sistema de Finanzas Públicas Municipales, los censos económicos y de población, el Índice de Rezago Social del Coneval; el Índice de

¹ Con base en el diccionario de la RAE (2022), en este documento el término “activo” se define como “el conjunto de bienes materiales, intelectuales, operativos y conductuales que forman parte de la riqueza de las personas, los organismos y las comunidades”.

Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tal como lo exponen Huerta y Vanegas (2020), el ICIM considera 14 variables en su construcción, a saber: población, producto interno bruto municipal, gasto público municipal total, autonomía financiera, gasto público municipal per cápita, total de unidades económicas, total de remuneraciones por municipio, personal remunerado total por municipio, remuneraciones promedio por municipio, el índice de desarrollo humano, el índice de rezago social, el índice de capacidades funcionales de los municipios construido por el PNUD; y el gasto social municipal, compuesto por inversión pública, gasto en subsidios y ayudas más el gasto en bienes muebles e inmuebles. En esta investigación se empleó alternativamente la variable de consumo intermedio, como propone Romer (1992), a fin de identificar su peso específico en el modelo y su relación con el producto interno bruto (PIB) total. Se empleó la técnica de normalización Z-Score y el método de componentes principales para obtener el modelo explicativo el cual permite identificar los datos que aportan mayor varianza al fenómeno y reducir la dimensionalidad de un conjunto de datos.

El modelo que caracteriza al desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales del Estado de México está dado por la función:

$$ICIM_{DoMex} = 0.66DesEco + 0.16DesSoc + e$$

la cual indica que el componente de desarrollo económico captura un porcentaje superior en la definición del índice, comparado con el componente de desarrollo social; y entre ambos explican 82% de la varianza presente en las variables analizadas. El gasto público total municipal (en el componente de *DesEco*) y la autonomía financiera (en el componente de *DesSoc*) como variables que expresan capacidades técnicas y administrativas de los municipios resultaron significativas. Los municipios del Estado de México se caracterizan por sus grandes contrastes, con predominancia de los municipios con capacidades institucionales bajas y muy bajas.

El presente documento expone primeramente las bases teóricas del ICIM, los resultados y principales hallazgos, seguidos de la discusión y las conclusiones.

DESARROLLO ENDÓGENO Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

El desarrollo es un concepto económico y está asociado directamente a la generación de riqueza y al incremento del bienestar de la población. No se puede hablar de bienestar si las personas no cuentan con los satisfactores necesarios y suficientes para vivir una vida digna. Por ello en este apartado se empieza con el componente económico del bienestar. Como señala Sen (2000), dos de las principales fuentes de privación de la libertad son la pobreza y la tiranía. Para superar la pobreza se requiere un nivel de ingresos decoroso y una cobertura satisfactoria de bienes y servicios públicos de calidad. Para eliminar la tiranía es indispensable un sistema de vida democrático respecto a los derechos humanos. Las capacidades institucionales tienen en el componente económico un elemento sustancial, son el sustrato material para el desarrollo de la libertad.

La denominación de desarrollo endógeno parte de la modificación de los modelos de la economía neoclásica que consideraron el factor tecnológico como una variable exógena. Los modelos económicos endógenos son una derivación de los modelos de crecimiento a largo plazo (Barro y Sala i Martín, 2012), definen el ahorro y la inversión como palancas del crecimiento. Para que la inversión sea positiva el producto marginal del capital debe ser mayor a la tasa de interés y la tasa de ahorro superior a la depreciación del capital. El debilitamiento de las economías locales está asociado a la disminución del *stock* de capital per cápita o a su no crecimiento. Si la inversión productiva per cápita crece menos que la población, necesariamente el bienestar disminuirá.

Barro (1997) plantea que la producción económica es función tanto de la inversión privada como del gasto público, y especialmente el gasto público de las políticas impositivas. En el caso de un país como México, con un federalismo fiscal débil, los municipios tienen muy poca capacidad para definir políticas impositivas locales que estimulen la producción. Ahora bien, como el gasto público en las localidades no va dirigido centralmente a incrementar la productividad de las empresas, sino a satisfacer necesidades de la sociedad a través de la prestación de bienes y servicios, su capacidad para estimular el crecimiento económico dependerá de las capacidades humanas que desarrolle y de la infraestructura que ponga al servicio de la producción.

Las economías locales se impactan positivamente por la inversión pública que hay en las regiones a través de carreteras, puentes, presas, ferrocarriles, escuelas, centros de salud, entre otros, siempre y cuando la capacidad de inversión y ahorro locales sea positiva. Si la capacidad de inversión local es muy baja, las economías no crecerán y permanecerán en lo que la teoría denomina “estado estacionario” (Barro y Sala i Martín, 2012), con baja capacidad productiva y bajos ingresos.

El ahorro de los particulares favorece la inversión productiva. Si el rendimiento marginal del capital mejora, aumentarán los impuestos que las empresas pagan al gobierno. Así pues, el incremento de la productividad del capital mejora la producción de las empresas, mismas que se asientan en una localidad o territorio, y la cantidad de recursos públicos disponibles. Esta es la lógica por la cual el desarrollo endógeno cobra vida.²

Ahora bien ¿qué puede hacer el gasto público por el desarrollo de las empresas en una localidad? Teóricamente construye infraestructura que facilita la movilidad de los bienes, las mercancías y las personas, oferta educación y servicios de salud públicos que favorecen el desarrollo de las capacidades de la población y la preservación de su salud, garantiza la seguridad pública para que las personas, los bienes y las mercancías puedan moverse con confianza; genera regulaciones que alientan la inversión privada, ejecuta programas de capacitación para el capital humano, lo cual favorece directamente a las empresas y las familias, entre los más relevantes. La extensión y la calidad con que el sector público realice estas tareas dependerá de diversas variables, una de ellas y muy importante son las capacidades administrativas, técnicas y relacionales de los gobiernos en sus distintos órdenes, y otra es la capacidad ciudadana para incidir en la calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos que oferta el gobierno.

Cuando en un país las diferencias de riqueza entre los municipios o las regiones son muy pronunciadas, parte de los recursos generados en una región van a otra, lo cual en un tiempo x tiende a favorecer el desarrollo de esas localidades. La búsqueda de equidad vertical y horizontal entre los municipios

² En este documento no abordaremos la discusión sobre si el monto de los impuestos que el gobierno cobra a las empresas es el correcto para estimular el incremento en su productividad. Partimos del supuesto de que los impuestos son necesarios para financiar los servicios públicos que favorecen políticas de equidad e igualación de oportunidades.

es uno de los fines de las políticas de coordinación fiscal (Weingast, 2009; Oates, 1999).

La explicación dada previamente supondría que con esos recursos los gobiernos de los municipios desfavorecidos estarían en condiciones de promover la inversión privada local, la prestación de bienes y servicios públicos, y la generación de infraestructura para facilitar la movilidad de los productos, de las empresas y de las personas. Si bien en otros países como Canadá, Italia y Alemania así ha ocurrido (Weingast, 2009; Oates, 1999), en el caso de la mayoría de los municipios de México el impacto de las políticas compensatorias hacia los menos favorecidos ha sido muy limitada. La baja calidad en los servicios de salud y educación, y el predominio de políticas de apoyo directo a las personas han influido marginalmente en la economía como se demostrará en los resultados de este trabajo.

Romer (1986) incorporó la influencia de las externalidades del capital como elemento que favorece el crecimiento y el desarrollo endógenos. Las externalidades del capital son aquellas que se derivan de la introducción de tecnología a los procesos de producción los cuales, al derramar beneficios más allá del proceso productivo interno de una empresa, inciden en otras unidades económicas de una localidad o región (aprendizaje en la práctica y desbordamiento de conocimientos), ya que cambian el entorno, generando nuevos conocimientos y habilidades. Recuperando las enseñanzas de Arrow (Sala i Martín, 2000), Romer buscó cuantificar los efectos de la acumulación de conocimientos y competencias en el desarrollo local. La masa de conocimientos nuevos que se generan y su expansión serán semejantes a la inversión que se haya hecho de nueva tecnología para así convertirse en valor público. El conocimiento tácito de las personas que trabajan en la o las empresas que introdujeron la tecnología (aprendizaje por la práctica) y la capacidad de apropiación del mismo por otras empresas facilitará el proceso de expansión de la masa general de conocimientos que posee la sociedad de una localidad o región. La división territorial política de un país no es la que define la magnitud de esa capacidad de expansión, sino las empresas y personas con las habilidades de apropiación de los nuevos conocimientos (Sala i Martín, 2000: 151; Teece, 2007).

Aunque la correlación entre el tamaño de la población y el tamaño del PIB en un determinado país no es un hecho corroborable, sí es de destacar

que las zonas urbanas (economías de aglomeración) generan mejores condiciones para la atracción de mayor capital humano, mayor gasto público y mayor inversión privada, lo cual a su vez genera mejores condiciones para la expansión del conocimiento y el incremento del ahorro (Cardoso, 2013).

La introducción del concepto de capital humano y tecnológico a las funciones de producción implica no solamente la incorporación de los costos del pago de trabajadores, sino la capacidad del capital humano de generar las mejores combinaciones de materias primas y procesos productivos para la obtención de resultados competitivos de esas empresas. El auge y el posicionamiento de las empresas dedicadas a la investigación y el desarrollo corroboran que aunque el capital humano especializado tiene un costo inicial alto, su capacidad para generar productos con un costo marginal cada vez menor hace atractiva su contratación. Las ideas que se traducen en tecnología y, a su vez, en mejores procesos productivos y mejores productos alcanzan una gran competitividad en los mercados y, por tanto, altos niveles de beneficio para las empresas que los producen.

La clave del desarrollo endógeno radica en no comprenderlo atrapado en los rendimientos económicos decrecientes, deriva también del desarrollo tecnológico (Nt) y de la utilización del capital humano especializado en los procesos de producción (Sala i Martín, 2000:170), de las capacidades dinámicas con que cuentan las empresas (Teece, 2007). De esta forma, el desarrollo endógeno puede renovar constantemente la tecnología utilizada, perfeccionar los procesos de producción, así como mejorar las materias primas empleadas y su mejor combinación y, por tanto, los bienes y servicios que las empresas brindan. La mayor producción de mercancías no significa un costo más alto dada la innovación tecnológica o de procesos incorporada, al contrario, la disminución de los costos marginales por una mayor producción es la clave de los altos beneficios que estas empresas reciben y su mejor incentivo para seguir innovando (Sala i Martín, 2000). El total de bienes intermedios comprados por las empresas (Nt), por cada bien de capital (físico y humano) representa la forma que adquiere el progreso tecnológico, por eso “es la constancia en los rendimientos de Nt lo que le permite a la economía generar tasas de crecimiento positivas para siempre” (Sala i Martín, 2000: 174).

Lo importante para que el desarrollo tecnológico se dé en las localidades guarda relación con la capacidad de algunas empresas de centrarse en el

proceso de inversión tecnológica y desarrollo de sus capacidades (innovación) y las del resto de la sociedad para apropiarse de las externalidades positivas de dicho proceso. Entre más grande sea, la masa de producción total abaratará los productos que se venden. Precios más bajos estimulan el consumo y este será el impulsor del crecimiento del PIB. En la propuesta de Romer (1986) la capacidad de la innovación tecnológica para generar conocimientos en la práctica y su derrama a las empresas de una localidad o región es lo que evita los rendimientos decrecientes.

La competencia entre las empresas por generar costos más bajos en la producción de mercancías desata una lucha permanente por la mejora tecnológica y la innovación. Si bien en este proceso unas empresas pierden y otras ganan, el incentivo para mejorar el proceso tecnológico es una fuerza constante que estimula el quehacer de las empresas. Por ello, lo que el gobierno debe hacer no es estimular la competencia en los precios, sino la competencia en investigación científica, pero sobre todo en las innovaciones ya realizadas que permitan a las empresas vender sus productos al costo marginal, subsidiando sus invenciones y a los propios consumidores de alguna innovación (Sala i Martín, 2000: 188).

El marco de reglas que regulan la vida de una comunidad, sus organizaciones y personas es de vital importancia para comprender cómo se generan los procesos de desarrollo (North, 2006). Tal como plantean diversos autores (Oates, 1999; Weingast, 2009; North, 2006; Sala i Martín, 2000; Helpman, 2004; Teece, 2007; Acemoglu y Robinson, 2012) los contextos institucionales con reglas que definen claramente los derechos de propiedad hacen que se cumplan las leyes, que se invierta en el desarrollo de la ciencia y tecnología, que se oferten servicios de salud y educación de calidad a la población y que se tengan políticas fiscales eficientes; alientan el comercio, garantizan seguridad para las empresas y los miembros de la sociedad y propician procesos de gobernanza democrática, además de que estimularán la inversión privada en el ámbito local. Las sociedades requieren un marco mínimo de entendimiento en torno a esos aspectos como base para cimentar el conjunto de su vida social (Messner y Meyer-Stamer, 1994).

Sin embargo, no todas las reglas que derivan de los usos y costumbres en las comunidades favorecen el bienestar de las personas, el cuidado del medio ambiente o el desarrollo local. La nobleza del buen salvaje, como lo denomina

Pinker (2021: 36), no generó comunidades más felices ni armónicas en la antigüedad, como tampoco sucede con prácticas de personas u organismos legalmente constituidos, sean empresas o gobiernos, que no cumplen con la ley. La existencia de un gobierno capaz de hacer cumplir las reglas formales (North, 2006: 27) e impedir usos y costumbres que atenten contra la vida y los derechos de las personas es una condición necesaria para que las localidades y regiones prosperen. La justificación de un gobierno se fundamenta en la necesidad de contar con los organismos, leyes y actores que trabajen por acrecentar el bienestar global de la sociedad y sus miembros (instituciones inclusivas) a través de las políticas, programas y proyectos que ejecutan.

Todas las reglas formales son perfectibles, indican un marco de acuerdo básico entre los distintos actores representativos de la sociedad, permiten reducir incertidumbres y encauzar “la vida diaria” de sus integrantes (North, 2006: 14). Las propias leyes marcan las vías para su reforma y en ese contexto los ciudadanos y sus organismos pueden actuar para propiciar nuevas regulaciones que representen mejor a los distintos sectores sociales. Las instituciones (formales e informales) modelan las estructuras que gobiernan una sociedad y sus organismos, por tanto, definen la base para el desarrollo de capacidades individuales y grupales de sus integrantes. Las organizaciones son relevantes porque en ellas se concentran los actores que poseen conocimientos, competencias y recursos, que persiguen objetivos, producen bienes o servicios y colaboran con propósitos compartidos. De la cantidad y calidad de las organizaciones que existan en los municipios y de los productos que generen dependerá el desarrollo de esos territorios.

En México la concentración poblacional y los principales servicios públicos, así como el mayor número de empresas y las capacidades de gobierno y humanas, entre otros aspectos, se aglutinan en las capitales de las entidades y en, aproximadamente, 300 municipios del país. La condición del resto de los municipios se caracteriza por tener tasas de ahorro y consumo prácticamente constantes y muy bajas, que los aproxima más al estado estacionario que a contar con condiciones favorables para aprovechar los recursos que les transfieren otras regiones del país.

En cada entidad de la república conviven localidades con una gran concentración de población y unidades económicas —en las cuales las capacidades de la sociedad para apropiarse de nuevos conocimientos son mayores— al

lado de cientos de municipios con bajas capacidades de ahorro, muy bajos niveles de inversión privada, una población que en su mayoría no concluyó la educación básica (SEP, 2020), contextos institucionales marcados por el predominio de instituciones extractivas, reglas informales y condiciones poco propicias para el incremento de la producción y para el aprovechamiento de la expansión del conocimiento (Acemoglu y Robinson, 2012).

Las organizaciones poseen reglas, recursos y capacidades —en el caso de las empresas, reglas para organizar sus procesos de producción, para contratar personal, para firmar contratos con otras empresas, para llevar sus productos al mercado y cumplir con sus responsabilidades ante el gobierno para producir, trátase de equipo, materias primas o bienes intermedios y capital humano. Del tamaño, del giro y del nivel de especialización de las empresas derivarán sistemas de gobernanza que condicionarán su actuación y alcance (Aoki, 2002). En las unidades económicas sus integrantes fortalecen competencias previas, aprenden haciendo y colaboran de manera cotidiana. Por ello, quienes cuentan con capacidades directivas, especialmente, se convierten en agentes del cambio social (North, 2006).

La mayoría de las unidades económicas existentes en México son microunidades. En el caso específico del Estado de México, de las 700 406 unidades registradas ante el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, 668 773 (95.5%) son apenas de entre 1 y 10 trabajadores. Esta situación condiciona severamente sus procesos productivos internos, las capacidades tecnológicas y humanas que albergan, las relaciones que establecen con otras empresas, así como las características de los procesos de trabajo y, con ello, la masa de conocimientos tácitos y explícitos con los que cuentan. La dispersión de las unidades económicas en sí misma no representa un problema, podría pensarse incluso que es una fortaleza, ya que estas se instalan cerca de donde están las necesidades de consumo y reflejan un nivel de democratización de las capacidades de emprendimiento. La limitación radica centralmente en las reducidas capacidades técnicas, financieras y relacionales con que cuentan y, en muchos municipios, la escasa cantidad de unidades económicas que existen.

En las organizaciones gubernamentales se definen reglas para la gestión de los municipios y de los propios organismos públicos, se coordinan programas públicos, se brindan servicios a la comunidad, se gestionan permisos

y documentos, se cobran contribuciones y se generan procesos de capacitación. A pesar de que muchas son funciones que demandan especialización, en la mayoría de los gobiernos de México prevalece personal sin estudios superiores (véase tabla 1), condición agravada por el hecho de que cada tres años se dan cambios significativos en las plantillas de personal, lo que dificulta el desarrollo de capacidades gubernamentales. Las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos municipales son bajas. En el Estado de México apenas 29.24% del total de su personal posee estudios de licenciatura, maestría o doctorado.

TABLA I
NIVEL EDUCATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES A NIVEL NACIONAL Y ESTATAL (2020)

<i>Grado de estudios de los servidores públicos municipales a nivel nacional (%)</i>								
<i>Ninguno</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Medio superior</i>	<i>Carrera técnica</i>	<i>Superior</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>	<i>No esp.</i>
7.58	14.34	21.59	23.21	7.24	17.84	0.95	0.13	7.09
<i>Grado de estudios de los servidores públicos municipales en el Estado de México (%)</i>								
5.87	11.38	12.21	12.79	13.03	13.16	10.48	5.60	15.44

Fuente: Inegi (2021).

El Índice de Capacidades Funcionales Municipales construido por el PNUD (2016) les da a los municipios del Estado de México un promedio de 0.38, de un máximo de 1, en las cinco variables que considera para su construcción (véase tabla 2). Reiteradamente, los municipios de México tienen debilidades significativas para construir colaborativamente políticas y programas con los actores relevantes de la sociedad, así como para evaluar los programas que ejecutan. El gasto público en la mayoría de los municipios tiene un componente inercial elevado, concentrado en el pago de sueldos y salarios y gasto corriente en general.

Sen (2000:144) sostiene que “el desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que, por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente”. El desarrollo tiene que ver, más bien, con lo que “las personas pueden realmente hacer o ser (los llamados funciona-

TABLA 2
 ÍNDICE DE CAPACIDADES FUNCIONALES PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS
 DEL ESTADO DE MÉXICO

<i>Índice de capacidades para involucrar actores relevantes</i>	<i>Índice de capacidades para diagnosticar</i>	<i>Índice de capacidades para formular políticas y estrategias</i>	<i>Índice para presupuestar, gestionar e implementar</i>	<i>Índice de capacidades para evaluar</i>	<i>Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM)</i>
0.234	0.272	0.688	0.469	0.271	0.380

Fuente: PNUD (2016).

mientos) y con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida” (Cejudo, 2007: 2). Sen (2000) define cinco tipos de libertad como base para una vida digna: la libertad política, la libertad económica, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y las condiciones de seguridad personal (Sen, 2010: 27). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) concentra tres aspectos básicos en esa dirección. Los niveles educativos, la esperanza de vida de las personas al nacer y la condición de salud, así como los ingresos, son elementos que influyen en los niveles de bienestar. En este sentido se puede hablar de una sociedad desarrollada, aquella que cuenta con mejores niveles de educación, derecho y cobertura de servicios de salud de calidad y rangos de ingreso que le permitan adquirir satisfactores materiales y recreativos para tener una vida digna. Actualmente la OCDE (2020) ha desarrollado un índice que incorpora de mejor manera los elementos que les pueden dar a las personas una vida digna, es el Índice para una Vida Mejor el cual agrupa 11 variables relevantes que incluyen no sólo los aspectos vinculados con el bienestar objetivo, sino también con variables que miden el bienestar subjetivo.

Recientemente se han desarrollado enfoques teóricos acordes a los planteamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ponen énfasis en las estrategias participativas de las comunidades y en la construcción del desarrollo local. Estos trabajos (Grin, 2021; Stuhldreher, 2020) revisan las experiencias en ese terreno y la importancia de involucrar a las comunidades locales desde el diagnóstico de la situación y la problemática local hasta la evaluación de las políticas y programas ejecutados. También destacan la relevancia y los efectos

positivos que este involucramiento genera para el desarrollo local como, por ejemplo, el empoderamiento que propician a través de una comunicación efectiva y empática, la inclusión, la reducción de conflictos y una mayor efectividad en su ejecución. Concluyen con la importancia de aplicar las metodologías adecuadas de acuerdo con la condición concreta de la localidad y sus actores para propiciar procesos de facilitación entre los objetivos gubernamentales y las nociones que los miembros de una comunidad asumen. El involucramiento de las comunidades locales con los procesos de construcción de los programas públicos y su evaluación permite identificar fortalezas y debilidades en la gobernanza, o nueva gobernanza (Aguilar, 2022), así como los retos que aún deben enfrentarse como, por ejemplo, la falta de recursos, las asimetrías de información y de poder entre los actores; la falta de capacidades técnicas y habilidades específicas para afrontar ciertos proyectos.

Con el propósito de comprender estos obstáculos Nyika (2020) destaca las ventajas que las tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden aportar en el desarrollo rural de diversas localidades de África. Analiza el papel de las TIC en la difusión de información relevante dirigida a los agricultores en tanto que acercan programas de educación y formación de instancias públicas y privadas a los productores, y proporcionan información necesaria sobre precios y condiciones del mercado de alimentos y productos agrícolas. Así también esta autora señala que a través de las TIC los agricultores pueden establecer contacto con los oferentes de créditos y programas de apoyo.

Por otra parte, diversos informes de organismos internacionales e investigaciones académicas muestran que nuevos enfoques de desarrollo local están vinculados a la inclusión y la sostenibilidad (CEPAL, 2018; OCDE, 2022; Fukuda-Parr, 2016; Graute, 2016; Hansson, Arfyidsson y Simon, 2019; Ivanescu y Mayen, 2024; KC, Dhungana y Dangi, 2021). Por ejemplo, estrategias adoptadas por comunidades de Mozambique frente a las repercusiones del cambio climático, especialmente en las zonas costeras de ese país, permiten identificar la vulnerabilidad de los pobladores frente a fenómenos naturales como un mayor número de tormentas, el crecimiento del nivel del mar y la intrusión marina a los poblados, pero también la resiliencia que desarrollan. Son las capacidades locales de los pobladores las que favorecen formas más eficaces de enfrentar las condiciones del territorio, la vulnerabilidad y la fragilidad de las localidades. Estrategias como la diversificación de las fuentes de

ingreso, mejor infraestructura, sistemas de alerta temprana, fortalecimiento de capacidades locales tanto de los gobiernos como de los pobladores, nuevos sistemas agrícolas y el restablecimiento de los ecosistemas son parte de las estrategias y buenas prácticas que se recomiendan para fortalecer el desarrollo local.

Con los elementos presentados se comprende por qué la ciencia económica aporta elementos centrales en la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales lo cual, complementado con estudios empíricos, da luz sobre la condición actual de los municipios mexicanos y ayuda a precisar las tareas que desde las políticas públicas y la sociedad es necesario llevar a cabo para poder avanzar en su desarrollo local. Considerando estos elementos es como se construyó el Índice de Capacidades Institucionales Municipales (Huerta y Vanegas, 2020), que en la presente investigación se usa para alcanzar los objetivos establecidos.

MATERIALES Y MÉTODOS

De la teoría revisada se identificaron diversas dimensiones sustantivas para el desarrollo local: primero, los factores económicos a que hace referencia la teoría; segundo, las variables que identifican y califican el desempeño gubernamental; y tercero, los activos y pasivos sociales que existen en los municipios y que estimulan o limitan el desarrollo. Por tanto, fueron consideradas bases de datos nacionales y a nivel municipal de las variables asociadas a esas tres dimensiones. Así se reunió información acerca del producto interno bruto municipal, el total de unidades económicas, el total de remuneraciones, las remuneraciones promedio, el consumo intermedio y el personal remunerado total, mostrando las capacidades económicas existentes en los municipios. El número y el tamaño de las unidades económicas permiten también dilucidar las capacidades organizacionales y relacionales presentes en las localidades e inferir la masa y calidad del conocimiento tácito y explícito que poseen. Variables como el gasto público total municipal, el gasto público per cápita, el gasto social municipal y la autonomía financiera expresan fortalezas o debilidades gubernamentales y sociales, ya que entre más gasto total exista mayor capacidad tendrá un municipio de construir

infraestructura, así como ampliar la cobertura y la calidad de bienes y servicios públicos. La autonomía financiera, es decir, la proporción de recursos propios en relación con los recursos totales con los que cuentan los municipios exhibe no sólo la fortaleza administrativa de un gobierno, sino también su capacidad para hacer corresponsables a los habitantes de una demarcación en el mantenimiento de la administración municipal y de los bienes y servicios que presta. Particularmente, en los municipios del Estado de México la media de esta variable es semejante a la media nacional para 2021. Cabe mencionar que no se cuenta con los datos en torno al ahorro de las personas en los municipios, por tanto, no se incorporó a las variables del modelo.

Por su parte, los indicadores de rezago social y desarrollo humano concentran información valiosa acerca de la proporción y magnitud de las carencias de la población municipal, así como del nivel de bienestar alcanzado. Adicionalmente, son relevantes dos indicadores: el referente a las capacidades funcionales de los municipios, ya que es clave para reflejar el nivel de desarrollo de las capacidades administrativas en este orden de gobierno; y la variable de la población total municipal para identificar el tipo de municipio del que se habla.

La estrategia de la investigación fue cuantitativa. Las bases de datos se construyeron con las fuentes de información del Inegi, específicamente el Censo de Población 2020, el Censo Económico 2019, el Sistema de Finanzas Públicas Municipales 2020 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2021, así como el Índice de Rezago Social 2020 (Coneval), el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (2016) y el Índice de Desarrollo Humano (2020) del PNUD. Se tuvo así una base de datos con 14 variables para los 125 municipios del Estado de México. Todas las variables se normalizaron con la técnica Z-Score a fin de hacerlas comparables. El análisis cuantitativo se realizó a través del método de componentes principales con apoyo de los paquetes Stata e Infostat. Los componentes principales son las combinaciones lineales de las variables originales que explican la varianza en los datos. El número máximo de componentes extraídos siempre es igual al número de variables. Los vectores propios, compuestos por los coeficientes que corresponden a cada variable, se utilizan para calcular las puntuaciones de los componentes principales (Jackson, 1991).

RESULTADOS

De las 14 variables empleadas sólo ocho resultaron significativas. En el modelo del ICIM para el Estado de México, el componente C1 explica 66% de la varianza de los datos, que sumado al componente C2 (16%), explica 82% de la varianza total, por ello se eligieron exclusivamente los primeros dos componentes. La prueba medida de Kaiser-Meyer-Olkin reportó un valor de 0.7825 y un nivel de significancia de 0.000. El modelo general del ICIM para el Estado de México quedó de la siguiente manera:

$$ICIM = 0.66 De + 0.16 Ds + e \quad (1)$$

El componente denominado desarrollo económico consideró exclusivamente las variables con los coeficientes superiores a 0.30 y quedó definido de la siguiente manera:

$$Com Des Eco = 0.40 Pob + 0.40 UE + .41 PRT + 0.39 PIBMun + 0.41 GPúbMun + e \quad (2)$$

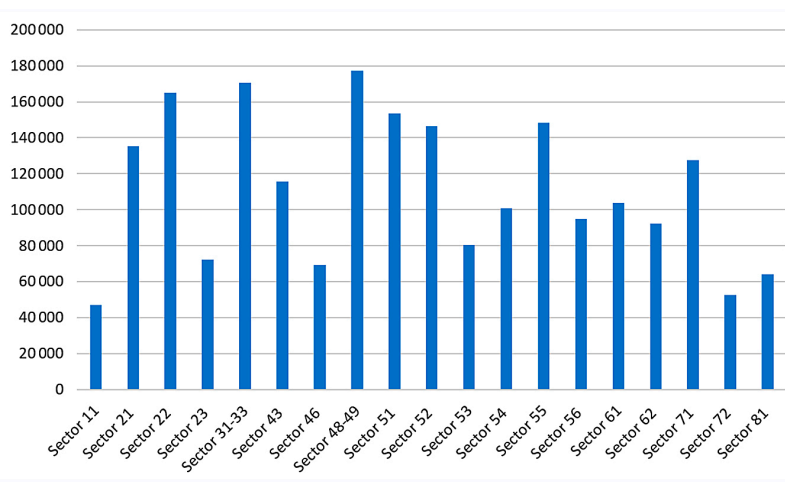
Como se puede observar, las variables de personal remunerado total, el total de remuneraciones, el PIB municipal, el gasto público municipal total y las unidades económicas tienen un peso muy elevado en la definición de este componente, lo cual se corresponde plenamente con la teoría expuesta. No se puede entender el bienestar al margen de la capacidad productiva de las localidades y de los satisfactores que le dan calidad a la vida de las personas. Contar con empleo y un ingreso seguro es fundamental para las familias. En este componente destaca también la importancia del gasto público municipal total como vehículo de bienestar. Las variables PIB municipal, gasto público municipal total y unidades económicas se refuerzan mutuamente, por ello es de suponer que en estos municipios la cobertura de servicios públicos será mayor. El componente 2, denominado desarrollo social, quedó expresado de la siguiente manera:

$$DesSoc = 0.58AF - 0.57 RezSoc + 0.39 REMPRoMMun + e \quad (3)$$

Los resultados del componente 2 indican el impacto positivo de las remuneraciones promedio en el desarrollo social municipal, así como de la

autonomía financiera de los gobiernos municipales. El componente 2 expresa también la relación negativa del rezago social con el desarrollo municipal. En el Estado de México persisten municipios con altos niveles de rezago y, aunque en el aspecto educativo es muy alto y más de 38 millones de mexicanos mayores de 15 años no han concluido el nivel básico de educación (Coneval, 2021), esta situación no incide de manera relevante en sus ingresos los cuales, en general, son bajos en todas las ramas económicas (Inegi, 2022). Lo anterior resulta relevante para el diseño de políticas públicas ya que, si el mayor gasto social per cápita en esos municipios no va acompañado de estrategias para consolidar capacidades individuales, las condiciones de rezago persistirán. En la gráfica 1 se presentan los salarios promedio anuales en las distintas ramas de la economía estatal, los cuales siguen siendo muy bajos.

GRÁFICA I
SALARIOS PROMEDIO POR RAMA ECONÓMICA EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: elaboración de los autores con base en datos obtenidos del *Censo económico 2018* (Inegi, 2019).

Si bien las políticas sociales han disminuido el rezago social (Coneval, 2022) la pobreza se incrementó. El rezago social ha disminuido como efecto de las políticas compensatorias (apoyos directos), pero la pobreza se ha incrementado porque tanto los servicios educativos como los de salud se han debilitado en el país y los salarios siguen siendo muy bajos en el grueso de actividades económicas.

La importancia de la autonomía financiera (AF) como indicador de fortaleza gubernamental es crucial; es la variable que puede detonar procesos de crecimiento y desarrollo local no sólo por los servicios públicos que permite financiar, sino por el impulso al crecimiento económico que generan políticas adecuadas de cobro de impuestos y de estímulos a la inversión privada. Al evaluar el resultado del índice podemos decir que en el balance de participación pública-privada en los municipios del Estado de México las variables que se derivan de las políticas federales, como son las políticas educativas y de salud, no tienen un impacto relevante en la diferenciación de las condiciones de vida de los pobladores del estado. En la tabla 3 se muestra que las variables económicas en los municipios son el soporte material del desarrollo y en el caso de la participación pública municipal el peso del gasto total y la autonomía financiera resultan particularmente relevantes.

Derivado de ese análisis podemos hacer una tipología de los municipios mexicanos, de acuerdo con el grado de desarrollo de su ICIM, misma que se muestra en el mapa 1. Como se puede observar en el mapa, 86 municipios del Estado de México (68.8%) reportan un grado de desarrollo (ICIM) bajo o muy bajo; 19 municipios, un nivel medio (15.2%) y sólo 20 (16%) de los

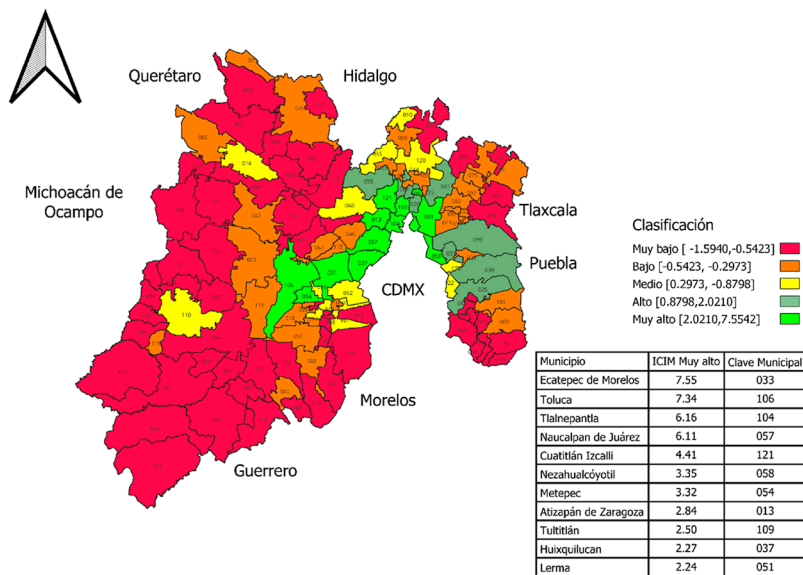
TABLA 3
ANÁLISIS DE LAS VARIABLES MEDIANTE LA PRUEBA
DE COMPONENTES PRINCIPALES

<i>Lambda</i>	<i>Autovalores</i>			<i>Autovectores</i>		
	<i>Valor</i>	<i>Proporción</i>	<i>Proporción acumulada</i>	<i>Variables</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>
1	5.26	0.66	0.66	<i>Pob</i>	0.40	-0.23
2	1.32	0.16	0.82	<i>UE</i>	0.40	-0.24
3	0.63	0.08	0.90	<i>PRT</i>	0.41	-0.15
4	0.31	0.05	0.95	<i>PIBMun</i>	0.39	-0.14
5	0.07	0.04	0.99	<i>AF</i>	0.26	0.58
6	0.03	0.01	1.00	<i>GPúbMun</i>	0.41	-0.19
7	0.02	3.3E-03	1.00	<i>RezSoc</i>	0.22	0.57
8	0.01	2.2E-03	1.00	<i>REMPROMMun</i>	0.27	0.39

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de los resultados de INFOTAT.

MAPA I

ICIM PARA EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: elaboración de los autores con base en datos obtenidos de la ecuación (1) y sus dos componentes (véase anexo 2).

municipios tienen un nivel de desarrollo alto o muy alto en el contexto del Estado de México. Como la varianza entre los municipios es grande, la agrupación de los municipios se realizó con criterios por conveniencia.

Los resultados del análisis permiten ubicar las dificultades que tiene la mayoría de los municipios del Estado de México para contar con condiciones que alienten el crecimiento económico y el desarrollo local, lo cual se asocia a instituciones poco propicias para el impulso de la inversión y bajas capacidades gubernamentales; inciden también la baja capacidad recaudatoria municipal y las limitaciones en las políticas de impulso a la inversión privada. El que la industria manufacturera y los servicios de transporte se concentren en 20 municipios repercute en la existencia de mejores salarios. Si bien los propios salarios de la industria manufacturera son bajos, su promedio es el segundo más alto en el estado. La agricultura y el sector servicios (a excepción de algunas subramas) invierten poco en el consumo de bienes intermedios que, de acuerdo con la teoría, es el que dinamiza el crecimiento económico a

nivel local (Nyika, 2020). Los bajos niveles de inversión privada y, por tanto, de *stocks* de capital en la mayoría de los municipios, se asocian a bajos niveles de ahorro y escaso pago de impuestos.

Los resultados obtenidos ubican la condición concreta de los municipios mexiquenses. El ICIM valora, prácticamente en los mismos términos, el peso del personal remunerado total y el de las remuneraciones totales lo cual es relevante porque nos indica que una necesidad básica en los municipios con economías débiles es la creación de empleos. En el Estado de México, como en toda la república, el peso de los pequeños negocios es fundamental, pero a pesar de ello son pocas las políticas que existen para el fortalecimiento de sus capacidades financieras, relacionales y técnicas. Como anexo al presente trabajo se muestran los resultados por componente económico y social para los 125 municipios en la entidad. Se destaca que algunos municipios con mayor desarrollo económico son, a su vez, los que describen valores negativos en el componente social vinculado a las variables remuneraciones promedio municipal y autonomía financiera. Si estas variables no son atendidas desde la perspectiva institucional, las condiciones de rezago en segmentos importantes de la población prevalecen. Por el contrario, se observa a municipios como Huixquilucan y Metepec mantener un equilibrio entre los dos componentes. Un análisis detallado de cada municipio permite ubicar los aspectos en los cuales los municipios tienen mayores fortalezas y debilidades.

CONCLUSIONES E IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN

Los resultados del análisis y la obtención del Índice de Capacidades Institucionales en los municipios del Estado de México confirman varios supuestos de la ciencia económica. Primero, la relevancia de la inversión privada en el desarrollo local, ya que es la fuente para la creación de unidades económicas, valor agregado, generación de empleos, remuneraciones y acceso a los servicios de salud en los municipios. Ahí donde estas variables se conjugan en una localidad el ingreso personal y la capacidad de consumo y ahorro mejoran, tal como la ciencia económica lo ha definido. Segundo, de acuerdo con la teoría, la mejor formación del capital humano tiene impactos y externalidades positivas hacia el grueso de una localidad, no sólo por lo que aportan

a una empresa, sino por el efecto de aprendizaje en la práctica y el desbordamiento de conocimientos que generan (Sala i Martín, 2000). Los apoyos directos a la población, además del escaso efecto multiplicador sobre la economía, no impactan en la calidad de la educación ni en la cobertura de los servicios educativos, por tanto, poco impactan en el desarrollo local. La poca relevancia del IDH en la diferenciación de los niveles de desarrollo local indica que las políticas educativas no están siendo un elemento diferenciador de la condición de bienestar de los habitantes del estado.

La clasificación de los municipios en cinco grupos de desarrollo de sus capacidades institucionales permite identificar las necesidades diferenciadas que tienen en materia de políticas públicas, tanto las que se ejecutan desde los programas federales como las que se implementan en el ámbito local. Si se revisa el anexo con los indicadores específicos en cada uno de los municipios se puede identificar con precisión cuáles son sus principales fortalezas, ahí donde las hay, pero también sus principales debilidades. El modelo que se ha construido (ICIM) permite ubicar las variables relevantes para el desarrollo local; en el caso específico de los municipios del Estado de México es una aportación de este instrumento de análisis. Al contextualizar los resultados se posibilita identificar las áreas de oportunidad de acuerdo con las realidades estatales y no sólo lo que la teoría define. Las economías de aglomeración generan ventajas en relación con el resto de los municipios, ya que alientan el consumo, la creación de unidades económicas y el establecimiento de centros educativos y de salud, variables todas ellas relevantes para el desarrollo local. Esto favorece el incremento del gasto total con que cuentan los municipios. Aunque, como se vio con los resultados, no por sí misma la concentración de población genera mejores niveles de desarrollo local. Las capacidades profesionales de los gobiernos locales son relevantes para impulsar procesos de desarrollo más equilibrados.

La información utilizada confirma que las remuneraciones promedio en los municipios son bajas porque hay poca inversión en empresas que generen alto valor agregado y se produce muy poca riqueza. El papel de las instituciones y organizaciones locales es fundamental en las políticas de desarrollo y, en un contexto de un federalismo débil, su impacto negativo se percibe con mayor claridad.

Los análisis teóricos en la academia, en relación con los conceptos de desarrollo, cobran otra dimensión cuando se acompañan de los datos em-

píricos. Las preocupaciones por el deterioro ambiental, los limitados resultados de las políticas gubernamentales, la persistencia de la pobreza y el deterioro del tejido social que se observan no son efectos independientes de las capacidades municipales. Los estudios recientes sobre desarrollo local enfatizan la importancia del fortalecimiento de las capacidades institucionales, no sólo de las capacidades administrativas de los gobiernos locales sino del conjunto de actores relevantes en un espacio local. Estas nuevas visiones de desarrollo local se complementan con lo que la ciencia económica define y le dan una visión más integral, ya que incorporan aspectos de gobernanza, diálogo social, uso inclusivo de tecnologías de información y comunicación, así como estrategias de desarrollo sostenible compatibles con el cuidado del medio ambiente y el bienestar integral de las personas.

Las estrategias cuantitativas, en la medida que agrupan una gran cantidad de información, ofrecen la oportunidad de conocer, con las variables que incluyen, todo el territorio nacional desde sus municipios. Una limitación de las políticas públicas que ha sido documentada por diversos autores es la definición de políticas nacionales que no consideran la diversidad de realidades que contiene el territorio. Por ello y en correspondencia con las orientaciones implícitas en los ODS (Murga-Menoyo, 2020) es importante reiterar la relevancia de que las comunidades locales se involucren en los procesos de construcción y desarrollo de las políticas locales desde los propios diagnósticos, lo cual reclama una visión holística en los distintos territorios.

Una limitante de este estudio está relacionada con las bases de datos que se utilizaron para la construcción del índice. No existen todos los datos para el mismo año, si bien en la mayoría de los casos se usaron los datos de 2019 (10 variables) los de población, el IRS y el IDH son de 2020 y los del ICFM son de 2016. Por otra parte sería adecuado incorporar variables asociadas al consumo personal y el ahorro, a las características físicas del territorio y a la vida familiar municipal, lo que permitiría comprender de manera más profunda la relación del bienestar con cada una de las variables. Desafortunadamente, a nivel municipal esas variables no se publican. Finalmente, este trabajo invita a la reflexión y a cuestionar el tipo de desarrollo que se está fomentando en los municipios del país y la calidad del mismo a través de las capacidades que son construidas localmente de la mano de actores relevantes y tomadores de decisiones.

ANEXOS

Anexo 1**Clasificación de los sectores de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).**

<i>Sector</i>	<i>Descriptor</i>
11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
21	Minería
22	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final
23	Construcción
(31-33)	Industrias manufactureras
43	Comercio al por mayor
46	Comercio al por menor
(48-49)	Transportes, correos y almacenamiento
51	Información en medios masivos
52	Servicios financieros y de seguros
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos
55	Corporativos
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
61	Servicios educativos
62	Servicios de salud y de asistencia social
71	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
81	Otros servicios excepto actividades gubernamentales
93	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia

Anexo 2
ICIM y los valores de sus componentes: económico (CP1) y gubernamental-social (CP2)
en los 125 municipios del Estado de México.

<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>	<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>
1	Ecatepec de Morelos	12.27	3.4	64	Orzoletepec	-0.78	0.1
2	Toluca	11.67	2.26	65	Amecameca	-0.8	0.17
3	Tlalnepantla	9.68	1.43	66	Polotitlán	-0.87	0.42
4	Naucalpan de Juárez	9.61	1.47	67	Jaltenco	-0.92	0.47
5	Cuautitlán Izcalli	6.51	0.71	68	Ozumba	-0.89	0.11
6	Nezahualcóyotl	5.44	1.52	69	Timilpan	-0.93	0.16
7	Metepec	4.32	2.91	70	Cocoritlán	-1	0.38
8	Atizapán de Zaragoza	3.99	1.26	71	Tonatico	-1.01	0.34
9	Tultitlán	3.69	0.38	72	Otumba	-0.97	0.17
10	Huixquilucan	2.87	2.37	73	Tepetlaotoc	-1	0.28
11	Lerma	3	1.64	74	Chapultepec	-1.06	0.43
12	Tecámac	2.35	0.89	75	Papalotla	-1.07	0.43
13	Cuautitlán	1.67	2.68	76	Atizapán	-1.01	0.15
14	Tepotzotlán	1.49	2.36	77	Temascalapa	-1.02	-0.02
15	Ixtapaluca	2.07	0.24	78	Hueyoxtla	-1.02	-0.06

Anexo 2 (continuación)

<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>	<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>
16	Chimalhuacán	2.16	1.34	79	Tejupilco	-0.93	-0.63
17	Chalco	1.69	0.46	80	Jocotitlán	-0.97	-0.49
18	Coacalco	1.37	1.38	81	Ayapango	-1.23	-0.01
19	Texcoco	1.43	0.71	82	Nopaltepec	-1.21	-0.1
20	Tultepec	0.96	2.53	83	Temoaya	-1.04	-0.84
21	Nicolás Romero	1.24	0.06	84	Villa Guerrero	-1.09	-0.64
22	La Paz	1.18	0.24	85	Soyaniquilpan	-1.37	0.5
23	Ocoyoacac	0.65	2.08	86	Xalatlaco	-1.18	-0.29
24	Huehuetoca	0.71	1.57	87	Temamatla	-1.23	-0.09
25	Atlaquemulco	0.79	1.08	88	Tenango del Aire	-1.25	-0.1
26	Apaxco	0.25	2.49	89	Temascaltepec	-1.13	-0.66
27	Valle de Chalco	0.89	0.53	90	Juchitepec	-1.22	-0.31
28	Tiangustenco	0.58	0.73	91	Isidro Fabela	-1.25	-0.19
29	Zumpango	0.52	0.92	92	Almoloya del Río	-1.27	-0.18
30	San Mateo Atenco	0.24	1.14	93	Malmalco	-1.2	-0.58
31	San Antonio la Isla	0.02	1.98	94	Atlaula	-1.23	-0.5
32	Valle de Bravo	0.08	1.53	95	Aculco	-1.18	-0.77

Anexo 2 (continuación)

Núm.	Municipio	CP 1	CP 2	Núm.	Municipio	CP 1	CP 2
33	Calimaya	-0.1	1.97	96	Coatepec Harinas	-1.22	-0.61
34	Chicoloapan	0.17	0.73	97	Chapa de Mora	-1.25	-0.65
35	Acolman	0.18	0.57	98	Tepetlaxpa	-1.31	-0.44
36	Zacazonapan	0.09	1.47	99	El Oro	-1.27	-0.66
37	Zinacantepec	0.21	0.2	100	Texcalyacac	-1.38	-0.31
38	Teoloyucan	0.23	1.13	101	Acambay de Ruíz Castañeda	-1.24	-1.03
39	Teotihuacán	0.27	1.06	102	Ocuilan	-1.35	-0.83
40	Melchor Ocampo	0.47	1.13	103	Jiquipilco	-1.3	-1.05
41	Jilorepec	0.38	0.11	104	Villa del Carbón	-1.33	-1.08
42	Capulhuac	0.57	0.71	105	Santo Tomás	-1.46	-0.73
43	Ixtlahuaca	0.33	0.61	106	Otzoloapan	-1.49	-0.81
44	Tenango del Valle	0.46	0.08	107	San Simón de Guerrero	-1.48	-0.86
45	Nextlalpan	0.69	0.84	108	Jiquicingo	-1.52	-0.88
46	Temascalcingo	0.6	0.44	109	Texcaltitlán	-1.52	-1.03
47	San Martín de las Pirámides	0.71	0.67	110	San Felipe del Progreso	-1.27	-2.09
48	Ixtapan de la Sal	0.67	0.48	111	Tlatlaya	-1.51	-1.27
49	Atenco	0.67	0.3	112	Almoloya de Alquisiras	-1.57	-1.1

Anexo 2 (continuación)

<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>	<i>Núm.</i>	<i>Municipio</i>	<i>CP 1</i>	<i>CP 2</i>
50	Chiautla	0.78	0.75	113	Ecatzingo	-1.6	-0.99
51	Tezoyuca	0.69	0.33	114	Zacualpan	-1.51	-1.37
52	Axapusco	0.75	0.57	115	Amanalco	-1.55	-1.26
53	Jilotzingo	0.79	0.72	116	Villa Victoria	-1.4	-1.97
54	Tenancingo	0.61	0.1	117	Amatepec	-1.58	-1.29
55	Chiconcuac	-0.79	0.62	118	Luvianos	-1.6	-1.46
56	Tonanitla	0.87	0.93	119	Villa de Allende	-1.56	-1.76
57	Rayón	0.8	0.6	120	Zumpahuacán	-1.69	-1.48
58	Tlalmanalco	0.78	0.51	121	Morelos	-1.69	-1.77
59	Almoleya de Juárez	0.56	0.51	121	San José del Rincón	-1.59	-2.28
60	Xonacatlán	0.77	0.35	122	Ixtapan del Oro	-1.78	-1.63
61	Coyotepec	0.8	0.34	123	Sultepec	-1.77	-1.85
62	Mexicaltzingo	0.9	0.64	124	Donato Guerra	-1.85	-2.21
63	Tequixquiac	0.83	0.31	125	Villa de Allende	-1.56	-1.76

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Capacity Development. Measuring Capacity*, Nueva York, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2020), “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional”, *Sistema de Consulta Interactiva de Estadísticas Educativas*, núm. 134, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson (2012), *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Deusto.
- Aguilar Villanueva, Luis (2022), *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*, México, Tirant Lo Blanch.
- Aoki, Masahiko (2002), “Toward a Comparative Institutional Analysis”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 158, núm. 4, pp. 735-737. DOI: 10.1628/0932456022975150.
- Barro, Robert (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MIT Press.
- Barro, Robert y Xavier Sala i Martín (2012), *Crecimiento económico*, Madrid, Reverté.
- Bhagavan, Malur e Ivar Virgin (2004), *Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries*, Estocolmo, Stockholm Environment Institute.
- Birendra, KC, Adity Dhungana y Tek B. Dangi (2021), “Tourism and the Sustainable Development Goals: Stakeholders’ Perspectives from Nepal”, *Tourism Management Perspectives*, núm. 38, abril, 100822. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2021.100822>
- Cardoso Vargas, Carlos (2013), “Economía de aglomeración y salarios en México. Un análisis en mercados laborales”, *Economía Informa*, núm. 381, pp. 3-28. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0185-0849\(13\)71325-2](https://doi.org/10.1016/s0185-0849(13)71325-2)

- Carrera, Ady y Gerardo Rivera (2012), *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*, Toluca, Instituto Hacendario del Estado de México.
- Cejudo Córdoba, Rafael (2007), “Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 65, núm. 47, pp. 9-22. DOI: <https://doi.org/10.3989/ris.2007.i47.50>
- Fukuda-Parr, Sakiko (2016), “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”, *Gender & Development*, vol. 24, núm. 1, pp. 43-52. DOI: 10.1080/13552074.2016.1145895
- Graute, Ulrich (2016), “Local Authorities Acting Globally for Sustainable Development”, *Regional Studies*, vol. 50, núm. 11, pp. 1931-1942. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1161740>
- Grin, Eduardo José (2021), “Municipios de Brasil: los ODS como marco de resiliencia, innovación y aprendizaje en el escenario pandémico”, ponencia presentada en el *XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, pp. 1- 22.
- Hansson, Stina, Helen Arfvidsson y David Simon (2019), “Governance for sustainable urban development: The double function of SDG indicators”, *Area Development and Policy*, vol. 4, núm. 3, pp. 217-235. DOI: <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1585192>
- Helpman, Elhanan (2004), *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1c5cx4v.9>
- Huerta Cuervo, Rocío y Vanegas López, Magda (2020), “Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM)”, *Sobre México. Temas de Economía*, Nueva Época, vol. 1, núm. 2, pp. 101-133.
- Jackson, J. Edward (1991), *A User's Guide to Principal Components*, Wiley Series in Probability and Statistics. DOI: 10.1002/0471725331
- Kattermann, Dieter (1998), “Institutional Analysis for Capacity Building”, en Silvio Borner y Martin Paldam (eds.), *The Political Dimension of Economic Growth*, Londres, International Economic Association Series, Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-349-26284-7_16

- López Oropeza, Mauricio (2013), “Modelos alternativos de desarrollo local desde la periferia. Eutopía”, *Revista de Desarrollo Económico Territorial*, núm. 1, pp. 115-128. DOI: <https://doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.937>
- Murga-Menoyo, Ma. Ángeles (2020), “El camino hacia los ODS”, *Journal of International Relations*, núm. 19, pp. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i19.y2020.001>
- Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1994), “Competitividad sistémica, pautas de gobierno y de desarrollo”, *Nueva Sociedad*, núm. 133, pp. 72-87.
- Nyika, Geraldine (2020), “Use of ICTs for Socio-Economic Development of Marginalized Communities in Rural Areas: Proposals for Establishment of Sectoral Rural Entrepreneurial Networks”, *Journal of Development and Communication Studies*, vol. 7, núms. 1 y 2, pp. 2305-7432. DOI: <https://doi.org/10.4314/jdcs.v7i1-2.5>
- North, Douglas (1992), “Institutions and Economic Theory”, *The American Economist*, vol. 36, núm. 1, pp. 3-6. DOI: <https://doi.org/10.1177/056943459203600101>
- North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oates, Wallace (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, pp. 1120–1149.
- Pinker, Steven (2021), *La tabla rasa*, Madrid, Paidós.
- Rodríguez-González, Juan Antonio y Alex Ricardo Caldera-Ortega (2013), “Crecimiento económico y desarrollo local en la región Centro-Bajío de México”, *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, vol. 15, núm. 1, pp. 37-59.
- Romer, Paul (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5, pp. 1002-1037.
- Romer, Paul (1992), “Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas”, *The World Bank Economic Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 63-91. DOI: [10.1093/wber/6.suppl_1.63](https://doi.org/10.1093/wber/6.suppl_1.63)
- Romer, Paul (1994), “The Origins of Endogenous Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 1, pp. 3-22.
- Sala i Martín, Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, Madrid, Antoni Bosch.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Sen, Amartya (2010), *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus.
- Stuhldreher, Margarita (2020), “Avances y desafíos del desarrollo sostenible en Uruguay y sus implicancias territoriales: Una mirada a la localización de los ODS

- en Tacuarembó”, *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, vol. 25, pp. 1652-1675. DOI: 10.17058/redes.v25i4.14555
- Teece, David (2007), “Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Micro-foundations of (Sustainable) Enterprise Performance”, *Strategic Management Journal*, vol. 28, núm. 13, pp. 1319-1350. DOI: 10.1002/smj.640
- Van de Meene, Susan Joy y Rebekah Ruth Brown (2007), *Towards an Institutional Capacity Assessment Framework for Sustainable Urban Water Management*, Sydney, Engineers Australia.
- Weingast, Barry (2009), “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, vol. 65, núm. 3, pp. 279-293. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.JUE.2008.12.005>

Recursos electrónicos

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2021), *Índice de rezago social*, base de datos disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx> (consulta: 05/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), *Censo económico 2018*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>> (consulta: 05/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021a), *Censo de población 2020*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>> (consulta: 05/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021b), *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2020*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=estyc=11289yprop=efpem_fmum> (consulta: 05/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022), *Finanzas públicas municipales*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, documento html disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmu>> (consulta: 05/06/2024).

- Ivanescu, Clara y Carolina Mayen Huerta (2024), *Can Geospatial Data Help Bridge the Gender Employment Gap? Yes, it Can!*, World Bank Blogs. documento html disponible en: <<https://blogs.worldbank.org/opendata/can-geospatial-data-help-bridge-gender-employment-gap-yes-it-can>> (consulta: 05/06/2024).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022), *The Short and Winding Road to 2020. Measuring Distance to the SGD Targets*, documento html disponible en: <<https://doi.org/10.1787/af4b630d-en>> (consulta: 05/06/2024).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Índice de capacidades funcionales municipales*, base de datos disponible en: <<https://pad.undp.org.mx/#/home>> (consulta: 05/06/2024).

El papel de los municipios en las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza
Alma Patricia de León Calderón

INTRODUCCIÓN

La innovación tecnológica ha sido identificada en múltiples estudios como un factor crucial para impulsar el crecimiento económico (Pohjola, 2000; Yousefi, 2011; Pradhan, Arvin y Norman, 2015; Bahrini y Qaffas, 2019; Rosenberg, 2020). No obstante, también se ha encontrado que esta relación causal no se produce de forma automática, sino que se requiere la presencia de los gobiernos para detonar el surgimiento de nuevos bienes o servicios tecnológicamente mejorados, sobre todo, en sus fases iniciales, en las que se tiene un riesgo más alto de fracaso (Mazzucato, 2014). Igualmente, esto es pertinente para los países en desarrollo que buscan consolidar economías dinámicas basadas en la innovación; por ejemplo, existe evidencia del impacto de las tecnologías de información en la economía de Corea del Sur, en las últimas décadas, así como de la importancia de las políticas públicas que se formularon para su impulso (Hwang y Shin, 2017).

La innovación tecnológica es una actividad altamente riesgosa especialmente en sus primeras fases porque en estas se desarrollan actividades de ciencia básica en las cuales no se plantean aplicaciones prácticas. También suelen desarrollarse actividades de ciencia aplicada que, si bien buscan objetivos

concretos, están lejos de consolidar prototipos comerciables. En consecuencia, quienes invierten en las primeras fases están apostando por inversiones que posiblemente darán frutos en el largo plazo, sin embargo, conforme transcurre el tiempo se incrementa la probabilidad de que cambien las condiciones que inicialmente hacían rentable dicha inversión.

Otro factor que contribuye al riesgo de estas actividades es que los resultados de la ciencia básica, así como una buena parte de la ciencia aplicada, no son patentables lo cual hace difícil impedir a otros su acceso, además de que pueden ser utilizados por múltiples actores de forma simultánea. Lo anterior hace que dichos resultados tengan características similares a las de un bien público y esto reduce las probabilidades de que un actor privado pueda recuperar las inversiones realizadas en estas actividades, pues surgirán otros esperando beneficiarse sin haber asumido ningún costo (fenómeno del gorrón).

El alto riesgo, propio de la innovación tecnológica, inhibe la participación de los inversionistas privados quienes estarán más dispuestos a involucrarse en las etapas próximas al mercado porque así tienen menos incertidumbre sobre el retorno de sus inversiones a través de productos y servicios o de la propiedad intelectual. En este escenario si los gobiernos no intervienen en las etapas iniciales de los procesos de innovación es poco probable que se produzca nuevo conocimiento que, en última instancia, es el que impulsa innovaciones radicales (Nelson, 1959). Es más probable que se generen innovaciones incrementales que difícilmente detonarán procesos de crecimiento económico.

Los argumentos anteriores evidencian que existe una justificación teórica para la existencia de las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica, sin embargo, aún no se tiene un consenso sobre la forma que deberían tomar. Hasta ahora en México se han formulado distintos tipos de políticas que han tomado la forma de transferencias directas, estímulos fiscales, créditos, estrategias de formación de capital humano especializado, establecimiento de centros públicos de investigación e innovación tecnológica, entre otras, que se han implementado de forma individual o conjunta, pero nunca como una mezcla deliberada que busque atender un problema público a partir de sus múltiples causas.

De acuerdo con la evidencia encontrada en la literatura especializada, el que se tengan economías poco innovadoras es un fenómeno multicausal que

puede explicarse, entre otras razones, dada la baja y dispersa inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI); la desvinculación entre la academia y la industria, la desconexión entre el sistema de formación de capital humano con el de innovación tecnológica y la débil infraestructura física y digital de fomento a la innovación, así como la dispersión de las unidades económicas propensas a innovar (Mazzucato, 2014; Narayanamurti y Odumosu, 2016; Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020). Como consecuencia, la consolidación de economías innovadoras no depende de una sola política en solitario o de un conjunto incoherente entre sí; se requiere una mezcla de políticas públicas que ataque las diferentes dimensiones del problema de forma articulada. De hecho, existen abundantes estudios en torno a la necesidad de mezclas de políticas para enfrentar problemas multicausales (Flanagan, Uyarra y Laranja, 2011; Carter, 2012; Howlett y Del Río, 2015; Capano y Howlett, 2020; Carreón *et al.*, 2022).

Estas mezclas no sólo conjuntan diferentes políticas, sino que en ocasiones persiguen varios objetivos e involucran múltiples órdenes de gobierno, incluso, han sido denominadas “mezclas de políticas complejas multinivel” (Howlett y Del Río, 2015). Michael Howlett y Pablo del Río han documentado que estas mezclas pueden ser de gran utilidad cuando se implementan políticas públicas diferenciadas por estado o municipio, y requieren un involucramiento activo de varios órdenes de gobierno en una o varias etapas del proceso de políticas públicas.

En un país tan heterogéneo como México tiene sentido que se impulsen las “mezclas de políticas complejas multinivel”, de hecho, muchas de las políticas implementadas en el pasado demandaron la colaboración del gobierno federal con los gobiernos de los estados. Sin embargo, no se han encontrado experiencias en las que hayan participado los gobiernos municipales de forma articulada con otros órdenes de gobierno. En ese sentido cabe preguntarse ¿cuál es el papel, si es que tienen alguno, de los gobiernos municipales en este tipo de mezclas de políticas?

Se sostiene que los municipios pueden desarrollar al menos cinco contribuciones para este tipo de mezclas: ser el nodo articulador de los actores participantes en clústeres de innovación, reconvertir el uso de suelo de antiguas zonas industriales o residenciales para que puedan albergar empresas de base tecnológica, garantizar que los clústeres de innovación

cuenten con espacio para desarrollar sus actividades en municipios o zonas metropolitanas que carezcan de espacios urbanizados para este fin, mejorar calles, transporte público, infraestructura de conectividad a internet pública, parques naturales, museos, entre otras formas de infraestructura pertinentes; e incrementar la oferta local de actividades científicas, así como de actividades culturales para construir un entorno propicio que atraiga capital humano altamente especializado.

El capítulo está dividido en tres secciones, la primera explica con detalle por qué deben existir las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica, se hace un repaso de las experiencias que se han tenido en México y se presentan argumentos sobre la importancia de que dichas políticas se desarrollen como mezclas. En la segunda sección se explica el papel que podrían asumir los municipios en este tipo de políticas en función de sus atribuciones legales, además se presentan algunas experiencias al respecto. Por último, la tercera sección contiene las reflexiones finales del documento.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Esta sección se divide en tres apartados, en el primero se justifica la existencia de las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica; en el siguiente apartado se explica la pertinencia de la mezcla de políticas públicas, mientras que el tercer apartado hace un repaso de las experiencias de políticas para la innovación tecnológica en México.

Fundamentos teóricos

Las políticas públicas son las intervenciones que desarrollan los gobiernos para atender los problemas públicos que aquejan a las sociedades, sin embargo, no cualquier acción gubernamental puede ser clasificada en esta categoría, pues se requiere que tengan una intención expresa, que se ejecuten de forma sistemática e integren un proceso de deliberación pública. Además, las políticas públicas echan mano del conocimiento disponible en distintas disciplinas para comprender, analizar e instrumentar estrategias racionales basadas en

evidencia; en este sentido son intervenciones que buscan maximizar las probabilidades de éxito a partir del conocimiento disponible (Merino, 2013).

La razón de ser de las políticas públicas es atender situaciones indeseables que surgen cuando las sociedades perciben una diferencia entre una situación observada respecto a otra deseable, en función de determinados criterios valorativos más o menos explícitos. La característica que distingue a los problemas públicos de otros conflictos es que la sociedad asume que algo debe hacerse para tratar de atenderlos, además de considerar que corresponde a los gobiernos hacerlo a través de sus diferentes instrumentos de acción (Elder y Cobb, 1993).

Las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica enfrentan una falla de mercado tradicional en los estudios de la microeconomía neoclásica: la existencia de bienes públicos cuya característica es que una vez que se producen no se puede impedir que todos tengan acceso a ellos, además de que el uso de estos bienes por parte de uno o muchos individuos no impide que otros más puedan usarlos de forma simultánea (Varian, 2016). El problema central de este tipo de bienes es que su carácter esencialmente abierto termina por desincentivar las inversiones para su producción, pues es menos costoso esperar a que otros lo produzcan para luego disfrutarlo libremente (fenómeno del gorrón). La consecuencia final será una inversión en bienes públicos por debajo de los niveles socialmente deseables.

Tanto el conocimiento científico básico como el aplicado tienen peculiaridades similares a las de los bienes públicos conforme a los estándares de la producción científica moderna, pues suelen terminar en publicaciones que dan acceso a prácticamente todos los interesados, en ocasiones mediante una cuota de suscripción. Una respuesta de los inversionistas privados a esta situación han sido los secretos industriales, es decir, los resultados de las investigaciones son resguardados para que el inversionista que los generó pueda utilizarlos en desarrollos que le permitan recuperar su inversión. Ninguna de estas situaciones —la publicación abierta a todos y el resguardo del conocimiento— conduce a un escenario deseable para los inversionistas privados.

En el primer caso, si los privados publican los resultados de sus investigaciones no podrán evitar que otros se beneficien de ello, lo cual puede favorecer en un primer momento a estos últimos. Sin embargo, la imposibilidad de recuperar las inversiones en actividades científicas hará que

ningún otro actor privado esté dispuesto a invertir de nuevo en estas actividades, lo cual terminará por replicarse a lo largo de toda la economía (Nelson, 1959). En el segundo caso, la secrecía respecto a los resultados de las investigaciones científicas realizadas impedirá que otros puedan fundamentar sus propias investigaciones en estos avances, se tendrá que iniciar desde cero en todo momento, lo cual impide la generación de un círculo virtuoso en el que se aproveche el acervo de conocimiento disponible.

La situación que se dibuja es complicada pues se persiguen dos objetivos aparentemente contrapuestos de forma simultánea. El primero es la máxima publicidad del conocimiento científico básico o aplicado, que es la base sobre la cual se pueden generar los desarrollos tecnológicos más radicales. El segundo objetivo es que los privados tengan los incentivos para invertir en la producción de este tipo de conocimiento, es decir, que puedan obtener en términos económicos un retorno a sus inversiones. Esta situación se complica aún más si se considera que los productos del conocimiento básico o aplicado no son susceptibles de ser patentados, lo cual hace inviable que se conjuguen tales objetivos.

Es importante señalar que, de acuerdo con el modelo “Science, Technology Push”, la innovación está determinada por los avances científicos o tecnológicos que acotan las necesidades que se pueden atender, es decir, se recorre un camino de izquierda a derecha (véase figura 1) (Nemet, 2009). No obstante, existe una visión inversa, de acuerdo con el autor, denominada “demand pull” que afirma que la demanda de mercado es la que determina la intensidad de las actividades de innovación, así como su orientación. En ambos casos se recorre una serie de fases en las que se realizan actividades distintas, algunas más propicias para el sector gubernamental mientras que otras son más apropiadas para los privados.



Figura 1. Proceso de innovación tecnológica. Fuente: elaboración de los autores.

De hecho, la respuesta a la encrucijada que plantea el conocimiento como un bien público ha sido la recomendación de una especialización en algunas de las etapas del proceso de innovación (véase figura 1). El sector público tiene más probabilidades de invertir exitosamente en las etapas de ciencia básica o aplicada, mientras que el privado tiene más incentivos para hacerlo en las de desarrollo e innovación tecnológica, que están más cercanas al mercado (Nelson, 1959; Mazzucato, 2014; Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020). Este planteamiento no es algo nuevo, pues en otros ámbitos también se ha planteado que sean los gobiernos quienes generen los bienes públicos como carreteras, puentes u otros que difícilmente surgirían de forma privada.

Cómo se mencionó en la introducción, la existencia de economías poco innovadoras es un fenómeno multicausal que tiene diferentes explicaciones, algunas más estudiadas que otras en la literatura especializada; las más recurrentes son la baja y dispersa inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI); la desvinculación entre academia e industria, la desconexión entre el sistema de formación de capital humano y el de innovación tecnológica, la débil infraestructura física y digital de fomento a la innovación y la inexistencia de un marco normativo robusto de protección a la propiedad intelectual, así como la dispersión de las unidades económicas propensas a innovar (Mazzucato, 2014, Narayanamurti y Odumosu, 2016; Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020).

Mezclas de políticas públicas

Es poco probable que se puedan resolver problemas multicausales a partir de una sola política pública, pues esta debería tener la capacidad de generar múltiples efectos simultáneos. Es más factible que este tipo de fenómenos sean atendidos a partir de un conjunto de políticas que tengan impacto en las diferentes causas identificadas. La figura 2 muestra una representación gráfica de esta situación en la que un problema generado por seis causas podría requerir hasta seis políticas públicas diferentes. En el caso extremo contrario, una sola política podría dejar desatendidas algunas de las causas más importantes, con lo cual el problema permanecería.

En la literatura académica especializada los conjuntos de políticas públicas han sido llamados mezclas, paquetes o portafolios de políticas públicas (Milkman *et al.*, 2012; Chapman, 2003; Hennicke, 2004; Givoni *et al.*, 2013;

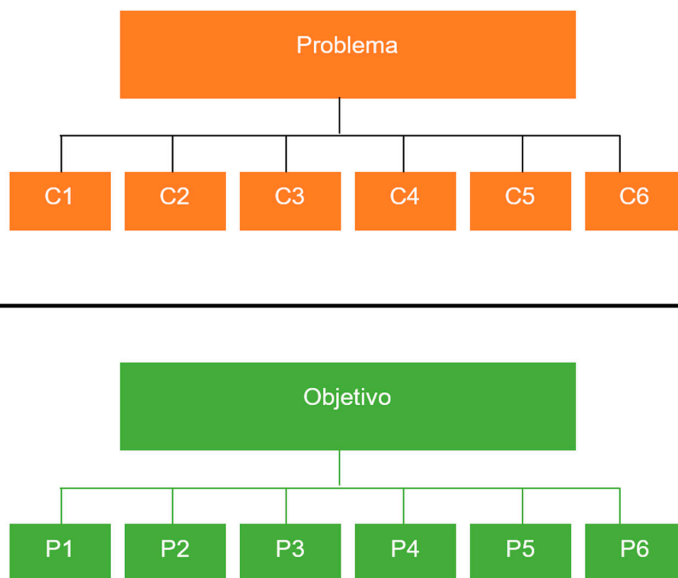


Figura 2. Lógica de una mezcla de políticas frente a un problema público multicausal. Fuente: elaboración de los autores.

Howlett y Del Río, 2015). Un aspecto importante de las mezclas de políticas públicas es que la suma de los efectos individuales de cada política produce acciones gubernamentales más efectivas. Es deseable que surjan como consecuencia de una estrategia deliberada de atención a un problema público, no como un proceso de apilamiento inercial en el que las nuevas políticas se van acumulando junto a las existentes, generando conjuntos incoherentes entre sí (Thelen, 2004; Howlett y Rayner, 2007; Van der Heijden, 2011; Flanagan, Uyerra y Laranja 2011; Carter, 2012; Howlett y Del Río, 2015).

Un aspecto importante para considerar cuando se estudian las mezclas de políticas es que el todo es más que la suma de sus partes, esto significa que las políticas incluidas pueden tener interacciones entre sí las cuales pueden potenciar o neutralizar su efecto final sobre el problema público por atender. Una clasificación sobre las interacciones es la que ofrecen Magro y Wilson (2013) quienes identifican las interacciones horizontales como aquellas que ocurren entre políticas que operan en un mismo nivel de gobierno, mientras que las verticales se producen entre diferentes niveles de gobierno por lo que requieren la configuración de mecanismos de coordinación difíciles de instrumentar.

Gunningham y Sinclair (2005) ofrecen otra clasificación de las mezclas de políticas al identificar las complementarias, es decir, las que pueden atender un problema simultáneamente y de forma más efectiva que si se ejecutaran por separado. Por su parte, las incompatibles son aquellas que aglutinan políticas que se neutralizan entre sí, produciendo peores resultados que si se desarrollaran de forma individual. Estos autores también mencionan que algunas políticas son complementarias únicamente cuando se implementan de forma secuencial.

Otra clasificación interesante sobre mezclas de políticas públicas es la de Bressers y O'Toole (2005) quienes identifican cinco interacciones. La primera ocurre cuando la combinación de instrumentos potencia los efectos de una política, es decir, se generan sinergias; la segunda se produce cuando se integran múltiples objetivos en un proceso interactivo del gobierno con las poblaciones objetivo, la tercera contempla múltiples acciones e instrumentos de diferentes niveles de gobierno, la cuarta sucede cuando las interacciones generan tensiones que ponen en riesgo la eficacia de la mezcla, la quinta asume un fortalecimiento o debilitamiento mutuo de los efectos o intervenciones implementadas.

Por último, una de las tipologías más completas es la de Howlett y Del Río (2015) al proponer una clasificación de portafolios de políticas en función de los niveles de gobierno implicados y multiplicidad de políticas, así como de objetivos. En el cuadro 1 se presenta un resumen de los ocho tipos de portafolios que identifican estos autores: *i*) mezcla de instrumentos simple de un solo nivel, *ii*) mezcla de instrumentos compleja de un solo nivel, *iii*) mezcla de políticas simple de un solo nivel, *iv*) mezcla de políticas compleja de un solo nivel, *v*) mezcla de instrumentos simple multinivel, *vi*) mezcla de instrumentos compleja multinivel, *vii*) mezcla de políticas simple multinivel; y *viii*) mezcla de políticas compleja multinivel (véase cuadro 1).

De acuerdo con la clasificación expuesta existen tres tipos de mezclas de políticas que implican múltiples instrumentos o políticas desarrollados desde diferentes órdenes de gobierno. En estos casos tiene sentido pensar que los municipios podrían tener un papel en el fomento de la innovación tecnológica; no obstante, como se mencionó en la introducción, no se han encontrado experiencias en México en las que estos participen en las políticas de innovación tecnológica en conjunto con otros órdenes de gobierno.

CUADRO I
TIPOS DE MEZCLAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Dimensión</i>	<i>Múltiples niveles</i>	<i>Múltiples políticas</i>	<i>Múltiples objetivos</i>
Mezcla de instrumentos simple de un solo nivel	No	No	No
Mezcla de instrumentos compleja de un solo nivel	No	No	Sí
Mezcla de políticas simple de un solo nivel	No	Sí	No
Mezcla de políticas compleja de un solo nivel	No	Sí	Sí
Mezcla de instrumentos simple multinivel	Sí	No	No
Mezcla de instrumentos compleja multinivel	Sí	No	Sí
Mezcla de políticas simple multinivel	Sí	Sí	No
Mezcla de políticas compleja multinivel	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración de los autores.

Experiencias de políticas para la innovación tecnológica en México

Al hacer un recuento de las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica de 1995 a 2021 en México se observa que se han formulado 16 políticas originadas en el gobierno federal con este objetivo, de las cuales 11 fueron programas presupuestarios y cinco fueron fideicomisos. Los primeros son partidas de gasto que se establecen año con año de forma dependiente de los recursos que los gobiernos les asignan durante el proceso de programación. Los recursos de programas presupuestales se deben ejercer en el mismo ejercicio fiscal en el que se aprueban. Además, cada año los gobiernos deben decidir si estos programas se conservan lo cual implica la asignación de recursos.

Los fideicomisos públicos son instrumentos legales que puede crear la administración pública para cumplir con determinados objetivos a través de recursos destinados a una bolsa que es administrada por una institución fiduciaria la cual, en el caso mexicano, puede ser de la banca de desarrollo o de la banca comercial. Una característica distintiva de los fideicomisos es que pueden recibir recursos de múltiples aportadores. La diferencia más importante respecto a programas presupuestales es que los fideicomisos no tienen que ir de la mano con el ciclo fiscal, por lo que pueden financiar iniciativas plurianuales.

Algunas de las políticas públicas identificadas fueron implementadas en momentos separados, otras de forma conjunta; algunas se traslaparon por algunos años, pero en ningún caso se trató de un proceso deliberado de construcción de una mezcla capaz de atender un problema complejo. El cuadro 1 muestra el universo de las 16 políticas identificadas de acuerdo con la figura legal que tomaron (programas presupuestales o fideicomisos públicos) y, según la colaboración o ausencia de estas, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Se observa que únicamente cuatro políticas implicaron una colaboración entre los gobiernos federal y estatales, mientras que 12 fueron desarrolladas de forma directa por el federal. No obstante, casi todas políticas implementadas de forma colaborativa tuvieron una longevidad superior a las demás: Fondos Mixtos (Fomix), 19 años; Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt), 12 años; Programa de Estímulos a la Innovación, 10 años (véase cuadro 2). Otro dato importante es que este tipo de políticas consumieron 80% del total de los recursos ejercidos en las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica.

Una revisión del mismo periodo permitió identificar ocho políticas públicas originadas desde los gobiernos estatales. Todas son fundamentalmente fideicomisos estatales y cuatro implican algún grado de colaboración con el gobierno federal: el Fondo de Innovación Tecnológica del Estado de Guanajuato (Finnovateg) (2014), el Fondo de Apoyo a la Innovación de Nuevo León (Fonlin) (2015), el Fondo Yucatán (2018) y el Fondo de Innovación de Aguascalientes (2019).¹ En ningún caso se identificó una colaboración

¹ Entre paréntesis se señala el año en que los fideicomisos iniciaron operaciones.

CUADRO 2
MATRIZ DE PPFIT

<i>Colaboración con gobiernos estatales</i>	<i>Figura legal</i>	
	<i>Programa presupuestal</i>	<i>Fideicomisos públicos</i>
Sí	<i>i) PEI (10)</i> <i>FNE (6)</i> Recursos de las PPFIT: 55%	<i>ii) Fomix (19)</i> <i>Fordecyt (12)</i> Recursos de las PPFIT: 25%
No	<i>iii) PEAÉ (2)</i> <i>IEEBT (2)</i> <i>FCCT (2)</i> <i>PMT (5)</i> <i>PAPIDC (5)</i> <i>PAV (5)</i> <i>PCT (5)</i> <i>AVANCE (6)</i> <i>PROSOFT (16)</i> Recursos de las PPFIT: 12.33%	<i>iv) FIT (16)</i> <i>FINNOVA (7)</i> <i>PENTA (2)</i> Recursos de las PPFIT: 7.60%

Fuente: tomado de Guajardo y De León (2024).

formal con los municipios en ninguna de las etapas del ciclo de estas políticas públicas.

Las otras cuatro políticas detectadas, en cambio, son programas presupuestales que dependen exclusivamente de los gobiernos estatales que las formularon: el Programa Impulso a la Ciencia y Desarrollo Tecnológico de Jalisco (2015), el Programa para la Vinculación de Empresas con Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación Comecylt-Edomex (2016), el Programa Chihuahua Innova (2017) y el Programa Estatal para el Desarrollo de Tecnología e Innovación (PEDETI) en Querétaro (2018). Tampoco fue posible identificar una participación formal de los municipios de las entidades federativas que se mencionan en el desarrollo de las políticas estudiadas.

Puede concluirse que las políticas públicas para la innovación tecnológica en México, sean las originadas en los gobiernos estatales o en los gobiernos municipales, no han incorporado de ninguna forma a los municipios en sus procesos de diseño, implementación o evaluación. Esta situación hace pertinente la pregunta de investigación que nos planteamos en la introducción. La razón de la situación imperante puede ser que a los municipios no les

corresponda formalmente este tipo de iniciativas gubernamentales, pero también puede ser que se esté desperdiciando la oportunidad de generar mezclas de políticas más robustas que capitalicen algunas ventajas que pueden ofrecer estos órdenes de gobierno.

EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

En México existen 2 446 municipios bastante heterogéneos entre sí, algunos con capacidades importantes para la gestión de iniciativas de gobierno, mientras que otros cumplen apenas las funciones mínimas que les corresponden legalmente. De acuerdo con Díaz (2022) los municipios del país que cuentan con más capacidades para la gestión son Guadalajara, Culiacán, Aguascalientes, Tlaquepaque, Xalapa, Tlajomulco, Mérida, Tijuana, Benito Juárez y Tlalnepantla. Es importante señalar que, en ocasiones, la unidad de análisis más importante no son los municipios sino las zonas metropolitanas, pues la innovación se produce en localidades que pueden abarcar más de un municipio. La misma autora señala que las zonas metropolitanas con capacidades altas de gestión son las de Culiacán, Aguascalientes, Reynosa-Río Bravo, Campeche, San Luis Potosí, Querétaro y Guadalajara.

En contraste, la gran mayoría de los municipios tienen débiles capacidades institucionales, bajos niveles de profesionalización y recursos limitados por lo que apenas pueden cumplir con sus funciones más básicas (Cabrero, 2004; Díaz, 2015 y 2022). Es poco probable que ese tipo de municipios puedan tener un papel en las mezclas de políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica en el corto plazo. Sin embargo, aquí sostenemos que en los otros casos, ya mencionados, sí existe un papel activo para ellos. Para identificar este papel es importante hacer un breve repaso de las reformas descentralizadoras que se han implementado en las últimas décadas y que han conseguido modificar el funcionamiento de los municipios. En primer lugar, es necesario recordar que en 1983 se incrementaron sus atribuciones y se delimitaron sus fuentes de ingreso, además de que se incrementó su autonomía económica. Otra reforma de gran importancia es la que se efectuó en 1999 la cual reconoce al municipio como un orden de gobierno con plena

autonomía (Díaz, 2015: 146). Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI no fue posible capitalizar el marco institucional creado para que los gobiernos municipales pudieran incidir de forma plena en el bienestar de las sociedades que gobernaban.

No obstante, son de especial importancia dos conjuntos de atribuciones ganadas por este orden de gobierno en las reformas mencionadas las cuales quedaron plasmadas en el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana. El primer conjunto contiene los servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado, residuos, calles y seguridad pública preventiva. El segundo tiene que ver con la zonificación, planeación del desarrollo urbano municipal, creación o administración de reservas territoriales y la gestión del uso del suelo (Verdugo, 2021). Ambos conjuntos habilitan a los municipios para generar políticas de clústeres tecnológicos, que son concentraciones de empresas de base tecnológica en espacios compactos que facilitan la reducción de los costos asociados con sus transacciones cotidianas.

Otra ventaja de la conformación de clústeres tecnológicos o laboratorios de innovación es el aprendizaje que puede generarse entre las empresas, centros de investigación e instituciones educativas que suelen conformarlos (De Arteche, Santucci y Welsh, 2013; Krogh, 2024). Estos actores se especializan en generar productos o servicios que utilizan sus socios cercanos, con lo cual impulsan la competitividad de todo el clúster y no sólo de su propia empresa. Recientemente se ha empezado a estudiar el concepto de gestión del conocimiento, en organizaciones públicas o privadas, como un proceso para generar, acopiar, publicar, utilizar e integrar el conocimiento que se produce al interior de las organizaciones o en la interacción entre estas (Cabrero, 2019). Los clústeres configuran sistemas interorganizacionales de gestión del conocimiento que aprovechan el conocimiento de todos sus miembros, lo socializan y lo integran con el objetivo de impulsar una competencia con sistemas instalados en otras demarcaciones.

En el escenario descrito las empresas, los centros de investigación y las instituciones educativas que desean participar en procesos de innovación tienen una gran desventaja si lo realizan de forma solitaria. Esto se debe a que deben enfrentarse con clústeres que operan como sistemas interorganizacionales de gestión del conocimiento con el potencial de generar conocimiento tácito el cual se genera informalmente a partir de las experiencias

de las personas que forman parte de las organizaciones participantes. Es un conocimiento difícil de expresar o de codificar en contraste con el conocimiento científico (Polanyi, 1967: 16).

De acuerdo con Engel, Berbegal y Piqué (2018) en lo que respecta a lo que sucedía en la década de los años noventa, cuando los clústeres de innovación agrupaban empresas en las afueras de las ciudades, actualmente este fenómeno está ocurriendo a su interior, aprovechando su infraestructura, densidad poblacional y su oferta de capital humano. La ocurrencia de este fenómeno ha ido de la mano de otros aspectos complementarios como son oferta cultural, disponibilidad de vivienda, seguridad pública e integración de servicios públicos de calidad. Estos últimos factores generan un entorno propicio para la atracción o retención del talento necesario para la generación de innovaciones en diferentes sectores.

Un caso interesante es el surgimiento del clúster de innovación de Londres, centrado en la calle de “Roundabout” desde 2007, el cual inició sin ninguna intervención gubernamental. Pero a partir de 2010 distintos niveles de gobierno ingleses aceleraron su crecimiento a partir de una mezcla de políticas públicas que incluía incentivos fiscales, transferencias directas, cambios de uso de suelo, mejoramiento de la infraestructura urbana e incremento en la oferta cultural de la zona, entre otras (Engel, Berbegal y Piqué, 2018). Además, el clúster fue renombrado como Ciudad Tecnológica e incluso se creó un ente encargado de su gestión, que fue denominado Organización para la Inversión de la Ciudad Tecnológica.

Otro exitoso clúster de innovación es el de 22@Barcelona que inició en el año 2000 con una fase inicial de renovación urbana, así como provisión de servicios e infraestructura de calidad. Se consideró impulsar sectores emergentes como el de tecnologías de información, tecnologías médicas, energías y medios digitales. Para 2009 se diseñaron estrategias de uso de suelo con el objetivo de fomentar la aglomeración de empresas, centros tecnológicos, universidades e instituciones públicas relacionadas con la innovación en los temas estratégicos señalados. Por último, se creó la agencia 22@Barcelona para gestionar el clúster, la cual reportó que de 2000 a 2015 consiguió renovar aproximadamente 70% de las antiguas zonas industriales mediante 150 planes de transformación urbana, que implicaron una intervención en más de tres millones de metros cuadrados de construcción. Las modificaciones

atrajeron a 10 universidades y 12 centros de innovación tecnológica (Piqué, Miralles y Berbegal, 2019).

El tercer caso que se presenta en este capítulo es el de la ciudad brasileña de Recife, capital del estado de Pernambuco, que en el año 2000 lanzó la iniciativa Porto Digital. Para 2020 la demarcación contaba con 330 empresas pequeñas o medianas e instituciones de investigación y de tecnología, así como con más de 11 000 profesionales (Rapetti *et al.*, 2022). Ocupa un total de 171 hectáreas de algunas de las zonas más antiguas de la ciudad las cuales fueron sometidas a un proceso de renovación urbana, cambios en el uso de suelo y desarrollo cultural. Porto Digital está concentrado en tecnologías de información, industria creativa y tecnologías para ciudades (Rapetti *et al.*, 2022).

En el cuadro 3 se muestran cinco contribuciones específicas las cuales se propone que los gobiernos municipales podrían aportar a una mezcla de políticas complejas multinivel para la innovación tecnológica, mismas que han sido construidas a partir de las atribuciones constitucionales que este orden de gobierno tiene, así como de los casos descritos anteriormente. En primer lugar, son cruciales para asegurar la articulación de los diferentes actores necesarios para consolidar un clúster de innovación en sus primeras fases (Piqué, Miralles y Berbegal, 2019). Tienen la capacidad de convocar a universidades, empresas y otros órdenes de gobierno para después consolidar un órgano de gobernanzas público-privado que se encargue de estas tareas en etapas posteriores, como los que se crearon en los casos descritos.

La segunda contribución son las políticas para la reconversión del uso de suelo, necesarias para utilizar espacios de antiguas zonas industriales y zonas céntricas tradicionales o residenciales que se encuentren poco aprovechados para que alberguen empresas de base tecnológica. Muchas ciudades disponen de cantidades importantes de metros cuadrados de construcción, pero no pueden ser utilizados para desarrollar este tipo de clústeres debido al uso de suelo reglamentado de acuerdo con las disposiciones municipales en la materia.

En ocasiones tampoco se cuenta con zonas al interior de los núcleos urbanos que puedan ser reconvertidas, en estos casos los gobiernos municipales son cruciales porque pueden destinar parte de sus reservas territoriales a fin de construir edificios e infraestructura para crear clústeres de innovación. Usualmente, estas reservas se encuentran en zonas alejadas del centro de los

CUADRO 3
CONTRIBUCIONES MUNICIPALES PARA UNA MEZCLA DE POLÍTICAS
COMPLEJAS MULTINIVEL PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

<i>Contribuciones</i>	<i>Objetivo</i>
Gobernanza del clúster	<p>Ser el nodo articulador de los actores participantes en las fases iniciales.</p> <p>Consolidar un órgano de gestión de los clústeres de innovación tecnológica, en el que estén representados los diferentes participantes.</p>
Políticas para la reconversión del uso de suelo	Modificar el uso de suelo de antiguas zonas industriales o residenciales para que puedan albergar empresas de base tecnológica.
Políticas para el uso estratégico de reservas territoriales	Garantizar que los clústeres de innovación cuenten con espacio para desarrollar sus actividades en municipios o zonas metropolitanas que carezcan de espacios urbanizados para este fin.
Políticas para el mejoramiento de infraestructura urbana	Mejorar calles, transporte público, infraestructura de conectividad a internet pública, parques naturales, museos, entre otras formas de infraestructura pertinente.
Políticas para incrementar la oferta local científico-cultural	Incrementar la oferta local de actividades científicas, así como de actividades culturales para construir un entorno propicio que atraiga capital humano altamente especializado.

Fuente: elaboración de los autores.

núcleos urbanos, por lo que requieren ser conectadas mediante vías de comunicación o transporte público de calidad.

La cuarta contribución evidente tiene que ver con la formulación de políticas para mejorar calles, transporte público, infraestructura de conectividad a internet pública, parques naturales, seguridad pública, entre otras formas de infraestructura pertinente. Sin estas condiciones será poco probable atraer empresas, centros de investigación o universidades. Por último, es importante desarrollar políticas públicas para incrementar la oferta local de actividades científicas y actividades culturales para construir un entorno propicio que atraiga capital humano altamente especializado.

REFLEXIONES FINALES

Fomentar la innovación tecnológica amerita la intervención gubernamental debido a que en sus primeras fases esta actividad genera productos con características similares a los de un bien público. Además, conseguir economías innovadoras es una tarea que depende de múltiples factores y en este capítulo se han enumerado algunas de las más importantes. Por tanto, se ha argumentado que la respuesta debe tener la forma de una mezcla de políticas capaz de perseguir múltiples objetivos e integrar las acciones de varios órdenes de gobierno (mezclas de políticas complejas multinivel).

Se ha encontrado que los gobiernos municipales desempeñan un papel importante en estas iniciativas para consolidar clústeres de innovación tecnológica a partir de cinco contribuciones identificadas en la literatura y a partir de las atribuciones legales (Zhou y Li, 2023): gobernanza de clústeres, políticas para la reconversión del uso del suelo, políticas para el uso estratégico de reservas territoriales, políticas para el mejoramiento de infraestructura urbana y políticas para incrementar la oferta local científico-cultural. Sin embargo, sólo los gobiernos municipales con más capacidades, recursos e instrumentos de intervención tienen la posibilidad de hacerlo; el resto apenas puede cumplir sus funciones básicas. Debe ser claro que las contribuciones identificadas tendrán más sentido e impacto si son pensadas en conjunto con otras políticas públicas instrumentadas desde el ámbito federal o estatal. En contraste, la implementación de acciones desarticuladas provocaría una dispersión de esfuerzos que terminaría por debilitar los efectos finales perseguidos.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Bahrini, Raéf y Alaa Qaffas (2019), “Impact of Information and Communication Technology on Economic Growth: Evidence from Developing Countries”, *Economies*, vol. 7(1), núm. 21, pp. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.3390/economies7010021>
- Bressers, Hans y Lawrence O’Toole (2005), “Instrument Selection and Implementation in a Networked Context”, en Eliades Pearl, Margaret M. Hill y Michel

- Howlett (eds.), *Designing Government: from Instruments to Governance*, Montreal, McGill-Queens University Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 753-784.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2019), “Gestión del conocimiento en organizaciones públicas. Un andamiaje en construcción”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Hacia el gobierno digital en México: conceptos y experiencias*, Guadalajara, CUCEA/Universidad de Guadalajara, pp. 13-39.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Víctor Carreón Rodríguez y Miguel Adolfo Guajardo Mendoza (2020), *México frente a la sociedad del conocimiento. La difícil transición*, México, Siglo XXI Editores.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett (2020), “The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes”, *Sage Open*, vol. 10, núm. 1. DOI: <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Carreón, Víctor *et al.* (2022), *Cambio tecnológico y futuro del trabajo en México. Una mirada desde una economía emergente*, México, Siglo XXI Editores.
- Carter, Pam (2012), “Policy as Palimpsest”, *Policy & Politics*, vol. 40, núm. 3, pp. 423-443. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557312X626613>
- Chapman, Ralph (2003), “A Policy Mix for Environmentally Sustainable Development-Learning from the Dutch Experience”, *New Zealand Journal of Environmental Law*, núm. 7, pp. 29-51.
- Chollet, François (2018), *Deep Learning with Python*, Nueva York, Manning Publications Co.
- De Arteché, Mónica, Marina Santucci y Sandra Vanessa Welsh (2013), “Redes y clusters para la innovación y la transferencia del conocimiento. Impacto en el crecimiento regional en Argentina”, *Estudios Gerenciales*, vol. 29, núm. 127, pp. 127-138. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.estger.2013.05.001>
- Díaz, Ana (2015), “La oportuna fragilidad del municipio en México: capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 11, pp. 145-172. DOI: <https://doi.org/10.32457/riem.vi11.375>
- Díaz, Ana (2022), *Gobernanza metropolitana y ciudades inteligentes. Retos para la innovación del gobierno y la gestión del México urbano*, México, Siglo XXI Editores.

- Elder, Charles y Roger Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.
- Engel, Jerome, Jasmina Berbegal Mirabent y Josep Miquel Piqué (2018), "The Renaissance of the City as a Cluster of Innovation", *Cogent Business & Management*, vol. 5, núm. 1, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1532777>
- Flanagan, Kieron, Uyarra Elvira y Laranja Manuel (2011), "Reconceptualizing the 'Policy Mix' for Innovation", *Research policy*, vol. 40, núm. 5, pp. 702-713. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005>
- Givoni, Moshe, James Macmillen, David Banister y Eran Feitelson (2013), "From Policy Measures to Policy Packages", *Transport Reviews*, vol. 33, núm. 1, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441647.2012.744779>
- Guajardo, Miguel y Alma de León (2024), "Fomento de la innovación tecnológica en las entidades federativas mexicanas: una mirada desde el enfoque teórico de difusión de políticas públicas", en Oliver Meza y Emilio Moya, *Procesos de políticas públicas en gobiernos subnacionales. Casos de México, Brasil y Chile*, México, Tirant Lo Blanch-Universidad de Guadalajara-Universidad Católica de Temuco, pp. 175-214.
- Gunningham, Neil y Darren Sinclair (2005), "Policy Choice and Diffuse Source Pollution", *Journal of Environmental Law*, vol. 17, núm. 1, pp. 51-81.
- Hennicke, Peter (2004), "Scenarios for a Robust Policy Mix: The Final Report of the German Study Commission On Sustainable Energy Supply", *Energy Policy*, vol. 32, núm. 15, pp. 1673-1678.
- Howlett, Michael y Pablo del Río (2015). "The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and their Consequences for Policy Mix Formulation", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, núm. 5, pp. 1233-1245.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2007), "Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'new governance arrangements'", *Policy and Society*, vol. 26, núm. 4, enero, pp. 1-18. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Hwang, Won-Sik y Jungwoo Shin (2017), "ICT-Specific Technological Change and Economic Growth in Korea", *Telecommunications Policy*, vol. 41, núm. 4, mayo, pp. 282-294. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.12.006>

- Krogh, Andreas Hagedorn (2024), "Policy Labs on the Fringes: Boundary-Spanning Strategies for Enhancing Innovation Uptake", *Policy Design and Practice*, vol. 7, núm. 1, pp. 17-32. DOI: <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2293338>
- Magro, Edurne y James Wilson (2013), "Complex Innovation Policy Systems: Towards an Evaluation mix", *Research Policy*, vol. 42, núm. 9, pp. 1647-1656. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.06.005>
- Mazzucato, Mariana (2014), *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*, Barcelona, RBA.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, t. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Milkman, Katherine L., Mary Carol Mazza, Lisa L. Shu, Chia-Jung Tsay y Max H. Bazerman (2012), "Policy Bundling to Overcome Loss Aversion: A Method for Improving Legislative Outcomes", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 117, núm. 1, pp. 158-167. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2011.07.001>
- Narayanamurti, Venkatesh y Toluwalogo Odumosu (2016), *Cycles of Invention and Discovery: Rethinking the Endless Frontier*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nelson, Richard (1959), "The Simple Economics of Basic Scientific Research", *Journal of Political Economy*, vol. 67, núm. 3, pp. 297-306.
- Nemet, Gregory (2009), "Demand-Pull, Technology-Push, and Government-Led Incentives for Non-Incremental Technical Change", *Research Policy*, vol. 38, núm. 5, pp. 700-709.
- Piqué, Josep, Francesc Miralles y Jasmina Berbegal Mirabent (2019), "Areas of Innovation in Cities: The Evolution of 22@ Barcelona", *International Journal of Knowledge-Based Development*, vol. 10, núm. 1, pp. 3-25. DOI: [10.1504/IJKBD.2019.10019576](https://doi.org/10.1504/IJKBD.2019.10019576)
- Pohjola, Matti (2000), "Information Technology and Economic Growth: A Cross-Country Analysis", *Working Papers*, núm. 173, Helsinki, The United Nations University.
- Polanyi, Michael (1967), "Sense-Giving and Sense-Reading", *Philosophy*, vol. 42, núm. 162, pp. 301-325. DOI: [10.1017/S0031819100001509](https://doi.org/10.1017/S0031819100001509)
- Pradhan, Rudra, Mak Arvin y Neville Norman (2015), "The Dynamics of Information and Communications Technologies Infrastructure, Economic Growth, and

- Financial Development: Evidence from Asian Countries”, *Technology in Society*, vol. 42, pp. 135-149. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2015.04.002>
- Rapetti, Carina, Josep Miquel Pique, Aline Figlioli, Jasmina Berbegal Mirabent (2022), “Performance Indicators for the Evolution of Areas of Innovation: Porto Digital Case”, *Journal of Evolutionary Studies in Business*, vol. 7, núm. 2, pp. 219-267. DOI: <https://doi.org/10.1344/jesb2022.2.j112>
- Rosenberg, Nathan (2020), *Technology and American Economic Growth*, Milton Park, Routledge.
- Thelen, Kathleen (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997>
- Van der Heijden, Jeroen (2011), “Friends, Enemies, or Strangers? On Relationships Between Public and Private Sector Service Providers in Hybrid Forms of Governance”, *Law & Policy*, vol. 33, núm. 3, pp. 367-390. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00344.x>
- Varian, Hal (2016), *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, 9a. ed., México, Alphaomega.
- Verdugo López, Mercedes (2021), “Relaciones intergubernamentales y controversia constitucional. 25 años de conflicto y resistencia del municipio mexicano”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 24, pp. 69-92. DOI: <http://dx.doi.org/10.32457/riem24.1451>
- Yousefi, Ayoub (2011), “The Impact of Information and Communication Technology on Economic Growth: Evidence from Developed and Developing Countries”, *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 20, núm. 6, pp. 581-596. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599.2010.544470>
- Zhou, Yunlei y Shengsheng Li (2023), “Can the Innovative-City-Pilot Policy Promote Urban Innovation? An Empirical Analysis from China”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 45, núm. 9, pp. 1679-1697. DOI: <https://doi.org/10.1080/07352166.2021.1969243>

Caracterización de la disposición participativa municipal. Patrones de la gobernanza local en México

Everardo Chiapa Aguillón

INTRODUCCIÓN

El ejercicio efectivo de la democracia no se entiende sino por la participación de la ciudadanía en las diferentes agendas: pública, política o gubernamental, pero aun cuando se pueda pensar en esto como una obviedad, o una condición estricta de una sociedad democrática, es probable que se desconozcan los alcances que puede tener. Particularmente en México la complejidad administrativa gubernamental dificulta la identificación puntual del universo de canales por los que la población puede involucrarse en diferentes momentos de las políticas públicas. Un modelo federal desarticulado y una base municipal sumamente amplia (en número) y diversa (culturalmente) influyen en la falta de seguimiento de lo que acontece alrededor de la participación en el país.

La diversidad en la morfología municipal es perceptible en diversos aspectos: nivel de urbanización, calidad en la oferta de servicios públicos, incluso en la forma de gobernar. Pero la manera en que se involucra la población en la atención y solución de los problemas públicos no es la excepción, ya sea desde la sociedad civil organizada o desde algunos procesos promovidos por los gobiernos, la ciudadanía ha mostrado distintas formas de participar en sus municipios. Sin embargo, la posibilidad de que la gente pueda involucrarse en los procesos de política pública depende, en gran medida, de la disposición participativa; es decir, del conjunto de canales de colaboración socio-gubernamental que, por iniciativa de una autoridad en

su ámbito correspondiente (federal, estatal o municipal), son habilitados para la participación social con la finalidad de influir en algún área de política pública.

Por esta razón, la necesidad de conocer las vías de acceso a la participación exige el surgimiento de instrumentos que logren, primero, captar la información de los espacios dispuestos para ello y, después, la búsqueda de una mejora de los canales que promueven los propios gobiernos federal, estatal y municipales. Una condición para ello es conocer las particularidades de los canales y mecanismos de participación a disposición de la ciudadanía.

El presente trabajo tiene como objetivos realizar un diagnóstico sobre la composición de la disposición participativa a nivel municipal en México y asociar la composición de los canales de participación con algunos indicadores socioeconómicos, por ejemplo, de rezago social. Esto con la intención a su vez de encontrar los patrones que definen la forma y la funcionalidad de la participación a nivel municipal ante la falta de un panorama claro sobre la gobernanza local en México.

Hemos aprovechado la información más actual disponible sobre los canales municipales de participación y una de las principales fuentes de información utilizadas es el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), específicamente los datos del módulo sobre participación. Algunos aspectos concretos tales como tipo de canal, nivel de incidencia y forma de acceso son de relevancia en la diagnosis de la disposición participativa. Como apoyo en el análisis para este trabajo hemos recurrido a algunas técnicas para la descripción de datos, tales como pruebas de hipótesis no paramétricas.

La estructura que sigue el capítulo presenta, primero, un apartado sobre andamiajes teóricos en el que se exponen algunos planteamientos y antecedentes básicos acerca del funcionamiento e incidencia de la participación social a partir de la configuración de distintos tipos de canales y su relación con procesos democráticos. El siguiente apartado se concentra en una diagnosis sobre la configuración de la disposición participativa en México, aprovechando los datos de las fuentes antes mencionadas y logrando comparaciones por tipo de municipio y nivel de rezago social. Por último, a manera de cierre se presentan algunas conclusiones.

ANDAMIAJES TEÓRICOS

Sistematización de la participación

Bastante se ha estudiado en torno a las configuraciones que adquiere la participación ciudadana, que lo mismo puede adoptar la forma de una campaña informativa o desplegar programas de cogestión gobierno-ciudadanía (Díaz, 2017). Sin embargo, el amplio espectro y los matices entre modelos de participación ciudadana sugieren que esta no es rígida y que las dimensiones y tipos de participación que se han caracterizado comúnmente en la literatura son solamente una forma de sistematización que permite identificarlos. Por supuesto que la participación social no puede ni debe entenderse en categorías estrictas ni para un único propósito, pues es en sí misma un cúmulo de diversidades que aproximan a las sociedades a un ejercicio efectivo de sus libertades. No obstante, siempre será útil tener una noción de las clasificaciones que se han hecho de la participación ciudadana.

Entre las diversas formas de clasificar la participación ciudadana se encuentra, por ejemplo, el modelo de impacto de la participación ciudadana en presupuestación de Ebdon y Franklin de 2006 (Díaz, 2017). Básicamente, dicho modelo relaciona las opciones de interacción con sus efectos y resultados, de modo que se abre un continuo de posibilidades de relaciones entre gobierno y sociedad, que va desde un extremo de menor impacto donde se opta por comunicar de manera unilateral con bajo impacto hasta otro extremo, de mayor impacto, donde existen una cogestión y una autoridad compartidas (véase imagen 1).

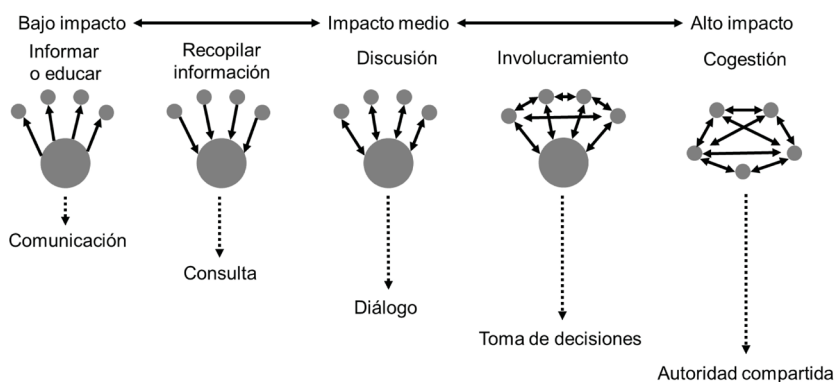


Imagen 1. Relación entre objetivos, impacto y profundidad de la participación. Fuente: Díaz (2017).

No es posible asegurar que un extremo sea de mayor efectividad que el otro, toda vez que cada alternativa de participación puede servir para propósitos muy distintos. Es decir, el espectro de posibilidades de interacción, de acuerdo con el modelo de Ebdon y Franklin (cit. en Díaz, 2017), aunque alude a la profundidad de la participación, no refleja necesariamente la efectividad con la que cada tipo de participación pueda funcionar. Tampoco quiere decir que necesariamente haya un proceso evolutivo entre comunicar y llegar a cogestionar recursos públicos, sino que habrá asuntos en los que baste con una comunicación gubernamental transparente y efectiva, y otros en los que sea necesario involucrar a la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas.

Aun cuando el modelo anterior hace un intento por sistematizar los tipos de interacción entre gobierno y ciudadanía, no contempla el tipo o grado de integración en la participación. El impacto o la actividad pura en la participación no definen estrictamente la individualidad o colectividad en la interacción de los ciudadanos. En este sentido, la posibilidad de sistematizar en un instrumento global la diversidad de canales de participación, por ejemplo, de un país, se condiciona a la identificación del nivel de integración de la participación (qué tan abierto o cerrado es un canal). Con base en esto, es importante distinguir entre al menos tres tipos de mecanismos: órgano, proceso y consulta. Hay que considerar que entre estos mecanismos hay diferencias en el grado de integración. Los órganos suponen una forma de participación más cerrada que procesos o consultas, estas últimas con la posibilidad de tener alcances masivos. Por compleja que pueda ser la formación de órganos, la participación en ellos puede estar condicionada por procesos selectivos, dependiendo de determinados perfiles entre sus integrantes. Por ello es importante no evaluar el trabajo desde los canales de participación por la masividad o individualidad con que interactúa la ciudadanía. Dicho de otro modo, el volumen de integrantes entre canales no sería un indicador preciso para validar la participación ciudadana.

A fin de contribuir con la arquitectura conceptual de los canales de participación, se vuelve necesario reconocer lo que habría de nombrarse como multiplicidad participativa; es decir, el universo de perfiles de canales de participación dependientes de la combinación de los tipos de mecanismos que utilizan (órgano, proceso y consulta) y su nivel de incidencia (o impacto,

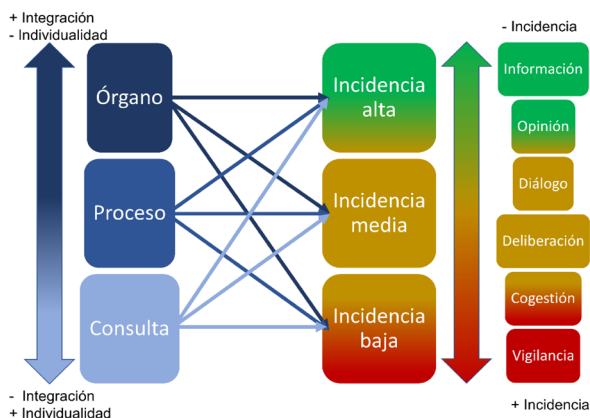


Imagen 2. Relación entre grado de integración e incidencia. Fuente: elaboración del autor.

con base en el modelo de Ebdon y Franklin). La imagen 2 ilustra dicha combinación, que no debe interpretarse como un conjunto de un número definido de canales, sino como un espectro continuo donde sería posible ubicar cada canal de acuerdo con sus características muy particulares.

Debemos destacar además la importancia de identificar no sólo el grado, sino el tipo de incidencia que pudiera tener cada canal de participación. Tratándose de procesos complejos (más aún cuando el conocimiento de la multiplicidad participativa pueda ser de interés gubernamental) es preciso caracterizar el grado de incidencia entre al menos seis tipos:¹ *i*) información, *ii*) opinión, *iii*) diálogo, *iv*) deliberación, *v*) cogestión; y *vi*) vigilancia (véase imagen 2, columna derecha).

Para Guillen *et al.* (2009) los diversos mecanismos de participación ayudan a la transformación social mediante políticas públicas de mayor calidad, legitimidad de las instituciones y ciudadanía activa. Esto a pesar de existir argumentos que señalan que el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la hechura de políticas no sea sinónimo de más o mejor democracia (González Bombal, 2003, en Risley, 2015). El problema no radica en la existencia de organizaciones con intenciones de influir en las políticas públicas, sino en el sesgo, o la selectividad, y en la poca legitimidad

¹ A modo de síntesis de las categorías que se manejan en el modelo de Ebdon y Franklin se propone la caracterización de únicamente seis tipos. Esta síntesis conceptual supone una simplificación en la multiplicidad participativa, sobre todo con el fin de facilitar la creación de instrumentos de registro e información de la participación, por ejemplo, desde la administración pública.

que ello refleja de las organizaciones no gubernamentales o profesionalizadas por carecer de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas a las comunidades de base a las que aparentemente sirven (Risley, 2015). Es por ello que la inclusión y la pluralidad condicionantes de la multiplicidad participativa se tratan como parte de los procesos de democratización de la participación.

Democratización y participación ciudadana

Si bien la participación ciudadana significa, en parte, la democratización de los procesos de política pública, es importante reconocer que la comprensión de la lógica participativa y deliberativa de la democracia no brinda los resultados que desean sus proponentes (Dacombe, 2018). La democracia es interpretable como la realización de voluntades populares la cual, sin embargo, permanece como un ideal que no se presenta de manera pura, tanto así que cae en extremos normativos imposibles de observar de manera lineal en la realidad. La democracia y la participación social que se asume como componente de la primera son perfectibles o, dicho de otro modo, conllevan fallas que se encuentran asociadas a la (im)posibilidad de que los ciudadanos formen parte activa de la toma de decisiones. Si bien no se puede asegurar que no existe democracia si no hay forzosamente mecanismos de participación directa en las decisiones de política pública, la calidad democrática disminuye si los procesos decisorios son excluyentes y la participación de las partes interesadas es limitada (Bickford, 1998 y Fitzsimmons, 2000, en Risley, 2015).

En la crítica de Dacombe (2018) a la concepción de la democracia se hace un reconocimiento a la relación que existe entre la posibilidad de participar en la vida democrática y el estatus socioeconómico. Al igual que un mayor estatus permite mayor participación los bajos ingresos, los bajos niveles de escolaridad y la salida del mercado laboral se relacionan con la no participación (Dacombe, 2018). No obstante, en otros casos se ha mostrado que no hay una correlación directa entre el nivel de ingreso y la participación ciudadana para ciertos programas públicos (véase Rock, en Clark y Wise, 2018). Claro está que la teorización del fenómeno democrático puede variar en función de la región analizada, incluso de la condición rural o urbana (Rock, en Clark y Wise, 2018), pero particularmente en América Latina se percibe un desencanto de los ciudadanos respecto a las instituciones representativas

de gobierno (Del Tronco, 2014), es decir, una baja propensión de participar en la solución de los problemas que aquejan a la propia ciudadanía.

La representatividad de diferentes sectores y segmentos de la población en los canales de participación debe formar parte del análisis en la calidad de la multiplicidad participativa. Esto es, si los canales de participación únicamente aceptaran participantes de perfiles socioeconómicos y sociodemográficos altos, habría una clara exclusión de grupos poblacionales que, por las condiciones de vulnerabilidad que los caracterizan, no tomarían parte en procesos que se entienden como plurales. De aquí que se enfatice la necesidad de poner atención en el nivel de inclusión de los canales (por los sectores y segmentos que cubre) y no en la cantidad de sus integrantes. Esto, desde luego, constituye una dificultad en la confección de indicadores precisos; sin embargo, aspectos como los indicadores que propone Vera Coelho (en Rocha, 2011) serían más apropiados.

Coelho (en Rocha, 2011) propone algunos aspectos para el análisis y la evaluación de canales de participación (principalmente consejos de participación), distinguiendo entre cuatro dimensiones: 1. inclusión, 2. participación, 3. debates; y 4. conexiones. Con base en la dimensión 1 (inclusión) el autor propone tres variables aplicables al perfil de los participantes: *i*) variación del perfil socioeconómico y demográfico, *ii*) variación político-partidaria y *iii*) variación del perfil asociativo. A fin de institucionalizar los procesos democráticos las variables enunciadas constituyen considerablemente una base sólida para el diseño de los canales de participación. La deuda histórica de estos, al menos en México, radica parcialmente en lo incompleto de su diseño, al no contemplar la integración plural de la ciudadanía. Dicho de otro modo, los canales funcionan bajo la improvisación, creándose sesgos naturales que evitan la intervención de diferentes grupos para la solución de problemas comunes. Esto refleja, además, una necesidad de contar con mecanismos de participación no sólo en el sentido de abrir más canales de participación, sino para generar esfuerzos por fomentarla. La institucionalización de los canales de participación parece ser clave en el sostenimiento de la participación. La asociatividad entre la comunidad, junto con la creación de leyes para incrementar el involucramiento de la ciudadanía en la planeación (Rock, en Clark y Wise, 2018) logran el incremento de la inclusión participativa entre la población. Por sí misma, en condiciones de

vulnerabilidad la población puede no contar con los elementos necesarios ni, mucho menos, los suficientes que la perfilen a participar de manera naturalmente voluntaria. Por ello la apertura y la difusión de los canales de participación son esenciales para el involucramiento activo de la población en las diferentes etapas de las políticas. Pero antes que únicamente procurar la apertura de más canales de participación y darles promoción, el conocimiento de la disposición participativa² y su funcionamiento y operación son determinantes en la posibilidad de crearlos, mejorarlos, adecuarlos, incluso de prescindir de algunos.

Gobierno y asociatividad

Al respecto del rol de las instituciones gubernamentales en el fomento de la participación, Cejudo (Secretaría de la Función Pública, 2011) resalta la dualidad en el papel del gobierno, por ejemplo, al estimular la contraloría social y al procesar sus hallazgos. Esto representa, más que un dilema (como lo nombra el autor), una paradoja peligrosa que pone en riesgo e inhibe la participación ciudadana como consecuencia de estructurar demasiado la contraloría social desde el gobierno. Una manera de resumir este tipo de dilemas de la contraloría social (como una de varias modalidades de participación ciudadana) es que los gobiernos, al ser promotores y objeto de la vigilancia sobre sus acciones, pueden ser también obstáculo para ello.

Por su parte, el desarrollo de la sociedad civil y la mejora de la democracia no son posibles sin la consolidación legislativa de formas efectivas de interacción entre gobiernos y asociaciones públicas (Belousov, Gornev y Mikheeva, 2015). Entonces, la posibilidad de democratizar la vida en sociedad conlleva un proceso de institucionalización donde, por una parte, el gobierno puede fomentar o crear los incentivos para participar (sin llegar a ahogar los propósitos esenciales de la participación) y, por otra, formalizar en instrumentos legales las vías por medio de las cuales la ciudadanía puede participar.

Ahora bien, es necesario distinguir que la participación ciudadana puede surgir de una mera voluntad por involucrarse en los asuntos de carácter público. Asociaciones y, en general, la sociedad civil organizada son ejemplo

² Entendida como el conjunto de canales de participación disponibles y con propósitos definidos. No debe confundirse con la multiplicidad participativa, que se refiere al universo de perfiles posibles en la configuración de un canal.

de ello. Pero también la participación puede ser resultado y respuesta a la oferta de canales de participación provistos por el propio gobierno en un intento por construir los puentes que les permitan una interacción más estrecha. En este sentido, Cunill (1991, cit. en Guillen *et al.*, 2009) observa dos dimensiones de la participación ciudadana, una que se concibe “como medio de socialización política” y otra “como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil” (Cunill, 1991, en Guillen *et al.*, 2009: 183). Esto se relaciona con la fundamentación que se hace de la participación ciudadana en la crisis de representatividad y en la crisis de eficiencia del Estado. Dicho de otro modo, la participación se justifica como medio para “corregir los defectos de la representación política que supone la democracia” (Guillen *et al.*, 2009: 183).

Además de identificar las fuentes de la participación ciudadana es importante identificar las formas de involucramiento asociativo a partir de las funciones que definen el capital social. De acuerdo con Horton, Stebbins y Grotz (2016) hay cuatro formas en las que puede darse un involucramiento asociativo. Una primera función de involucramiento asociativo la proporciona el énfasis “neotocquevilleano” en la socialización de los ciudadanos para la participación cívica y política y el apoyo por la democracia (Putnam, 1993, retomado por Van Deth *et al.*, en Horton, Stebbins y Grotz, 2016). En segundo lugar, otros enfatizarían las funciones públicas y cuasi públicas de las asociaciones en la prestación de servicios para el bienestar social (Salamon, 2003, retomado por Van Deth *et al.*, en Horton, Stebbins y Grotz, 2016). En tercer lugar, la participación asociativa ofrece a las personas un lugar, relativamente autónomo tanto del Estado como del mercado, desde el cual grupos distintos, a menudo marginados, representan sus intereses en debates públicos polémicos y movilizan desafíos a las acciones estatales o corporativas (Cohen y Arato, 1992 y Foley y Edwards, 1996, retomado por Van Deth *et al.*, en Horton, Stebbins y Grotz, 2016). Por último, la participación asociativa permite la acción comunicativa al demostrar en la práctica de sus grupos y actividades organizativas los mismos tipos de relaciones sociales que la gente espera ver en gran escala mediante patrones amplios de transformación social (Evans y Boyte, 1992 y Polletta, 2005, retomado por Van Deth *et al.*, en Horton, Stebbins y Grotz, 2016).

Sin que sean categorizaciones estrictamente adoptadas por quienes gestionan los canales de participación, las cuatro funciones descritas evocan el grado de involucramiento de la ciudadanía en la vida democrática en sociedad. Es por esta razón que el universo de canales de participación y todo lo que conlleva su operación, pensando primordialmente en ellos dentro de ciclos de políticas públicas, requiere ser susceptible al escrutinio público o, en otras palabras, a procesos de seguimiento y evaluación a fin de verificar la consistencia entre su concepción primigenia y los resultados que se producen.

DIAGNÓSTICO DE LA DISPOSICIÓN PARTICIPATIVA

A manera de diagnosis de la morfología de la participación local, y con el propósito de conocer el panorama de la disposición participativa (y su multiplicidad) en México, hemos elaborado un análisis de la información disponible con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2021. Si bien el censo no es la única fuente de información, sí logra aproximar el análisis a la realidad sobre la democracia participativa, más allá de los mecanismos electorales. De acuerdo con José del Tronco (2021), la democracia participativa puede hacerse efectiva a través de mecanismos electorales o deliberativos. Nuestro análisis se asocia más con aquellos mecanismos deliberativos “diseñados para que ciudadanas, ciudadanos, representantes de actores sociales y autoridades políticas se involucren en procesos de diálogo y escucha activa para decidir entre todos, las mejores respuestas a los problemas públicos” (Del Tronco, 2021: 1). Es decir, explorar los procesos de participación local no debería constreñirse únicamente a la respuesta ciudadana ante los procesos electorales para elegir a las fuerzas políticas que asumen el poder o para decidir sobre asuntos políticos que requieren el sufragio popular, por ejemplo, en un referendo o un plebiscito.

El CNGMD es un instrumento diseñado y gestionado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), cuyos resultados son publicados cada dos años. Como parte de sus objetivos, este censo recupera información sobre “funciones de gobierno, seguridad pública, justicia cívica, agua potable,

saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente” en el ámbito local. El censo se divide en módulos:

- Módulo 1. Ayuntamientos y alcaldías de la Ciudad de México.
- Módulo 2. Administración pública municipal o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Módulo 3. Seguridad pública.
- Módulo 4. Justicia cívica.
- Módulo 5. Agua potable y saneamiento.
- Módulo 6. Residuos sólidos urbanos.

El módulo 2 (Administración pública municipal o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) lo integran 14 secciones, entre ellas una que aborda específicamente el tema de la “Participación ciudadana”. Esta sección abarca información sobre la disposición participativa respecto a los canales de participación en las demarcaciones locales de todo el país (incluidos municipios y alcaldías de la Ciudad de México). Si bien no contiene información sobre sociedad civil organizada, justamente los datos en dicha sección dan cuenta de la parte deliberativa de la democracia participativa a través de canales dispuestos por las autoridades (gobiernos) locales.

La información disponible en la sección “Participación ciudadana” del CNGMD permite conocer aspectos básicos de los canales de participación locales. Entre estos aspectos básicos y que resultaron de interés para el diagnóstico sobre la disposición participativa podemos mencionar: *a)* tipo de canal participativo, *b)* modalidad de interacción, *c)* temporalidad, *d)* nivel de incidencia y *e)* proceso de acceso de los participantes. A partir de lo que hemos expuesto (véase “Andamiajes teóricos”) se puede asegurar (con información disponible) que la combinación de las características de cada uno de esos aspectos da como resultado una multiplicidad participativa muy amplia, la cual abre la posibilidad para la apertura de canales de muy particulares características. A continuación se presenta cada uno de esos aspectos con sus respectivas categorías (véase cuadro 1).

CUADRO I
ASPECTOS Y CATEGORÍAS DE LA DISPOSICIÓN PARTICIPATIVA CON BASE EN
EL CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DEMARCACIONES
TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2021

<i>Aspecto</i>	<i>Categorías</i>
a) Tipo de canal participativo	1. Órgano (consejo, comité, etc.) 2. Proceso participativo 3. Consulta ciudadana 4. Consulta a pueblo indígena 5. Ejercicios participativos
b) Modalidad de interacción	1. Presencial 2. Digital 3. Mixta
c) Temporalidad	1. Permanente 2. Coyuntural
d) Nivel de incidencia	1. Consulta 2. Diálogo 3. Deliberación 4. Cogestión 5. Vigilancia
e) Proceso de acceso de los participantes	1. Abierto 2. Elección 3. Selección 4. Invitación 5. Mixto

Nota: las categorías no contemplan aquellas referentes a respuestas del censo tales como “Otro”, “No sabe”, “No cuenta con elementos para responder” o “Información no disponible”.

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

Es importante destacar que las categorías a las que hace referencia el cuadro I pueden –o no– obedecer a una enumeración ordinal. Es decir, la forma en que han sido enlistadas las categorías del tipo de canal, la modalidad de interacción o la temporalidad no representan un mayor grado de su respectivo aspecto. Por ejemplo, el hecho de que un canal tenga una temporalidad coyuntural no refleja algo mayor que si fuera permanente. En cambio, para el nivel de incidencia sí es posible argumentar ordinalidad dado que, por ejemplo, un nivel de incidencia del tipo “Vigilancia” (nivel 5) significa mayor involucramiento de la ciudadanía que el tipo “Consulta” (nivel 1). En el caso del proceso de acceso una participación por “invitación” supone un proceso más

cerrado que un proceso con posibilidad de participación “abierta”. Así, la categoría “mixto” no significaría proceso más cerrado que “invitación”. Todo esto es necesario advertirlo para evitar sobreinterpretaciones de los datos expuestos.

Como parte fundamental del análisis y para complementar la información proveniente del CNGMD, se ha hecho un cruce con información sobre rezago social y por tipo de municipio. En cuanto al rezago social, se utilizaron los datos a nivel municipal de la última versión del Índice de Rezago Social (IRS), 2020, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). De esta misma fuente se extrajo la información relativa a la población municipal basada en el Censo de Población y Vivienda del Inegi (2020). La clasificación para el tipo de municipio se basó en la tipología de Fernando Pérez (2017), por lo que se establecieron los siguientes rangos:

- Municipio metropolitano. Mayor o igual a 150 000 habitantes.
- Municipio urbano. Mayor o igual a 30 000 y menor a 150 000 habitantes.
- Municipio en transición. Mayor o igual a 10 000 y menor a 30 000 habitantes.
- Municipio rural. Mayor o igual a 5 000 y menor a 10 000 habitantes.
- Municipio marginado. Menor a 5 000 habitantes.

El propósito de utilizar toda la información descrita es la búsqueda de patrones en la composición de la disposición participativa a nivel municipal. Se parte de la premisa de que la morfología de la disposición participativa puede estar asociada al tamaño del municipio y su nivel de rezago social, bajo el supuesto de que los municipios presentan diversos problemas y necesidades dependiendo de su complejidad.

Participación y tipo de municipio

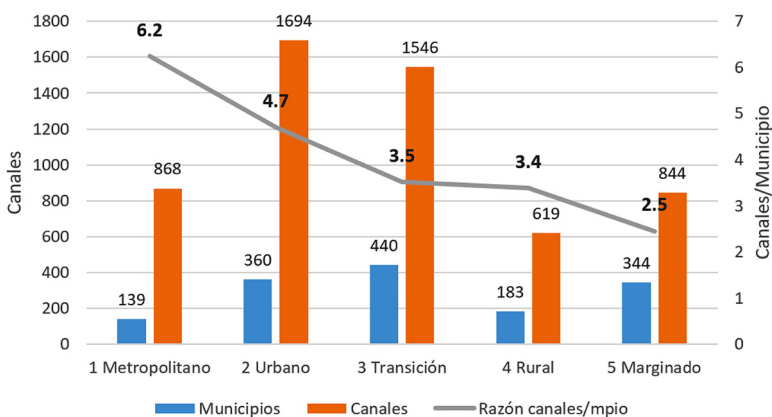
Un dato primario dentro del análisis concreto de los datos es que no todos los municipios reportaron en el CNGMD haber abierto algún canal de participación. De los 2 469 municipios que existían en México en 2020 sólo 1 466 reportaron haber abierto algún canal de participación; esto es, únicamente 59.4% de los municipios abrió algún canal como parte de su disposición

participativa. El número mínimo de canales en un municipio es de uno y el máximo es de 50.

La gráfica 1 permite dimensionar la tendencia en la apertura de canales por cada tipo de municipio; claramente, con base en lo expuesto en el apartado anterior, los rangos son muy asimétricos. El grupo más numeroso de municipios que tuvo al menos un canal de participación (reportado en el CNGMD) es el de los municipios en transición (440), mientras que el menos numeroso de aquellos que tuvieron canales de participación es el rural (183). Sin embargo, el tipo de municipio que tiene el mayor número de canales es el urbano, con 1 694, mientras que el que menos tiene es el de tipo rural con 619. Ahora, para hacer una lectura más justa de los datos es mejor analizar la razón resultante entre canales por municipio. Es decir, cuando se calcula el promedio de canales por cada tipo de municipio se observa que entre menor es el tipo de municipio, menor es dicho promedio. En tanto que el tipo de municipio metropolitano tiene un promedio de 6.2 canales por municipio, el promedio para los municipios marginados se reduce a 2.5.

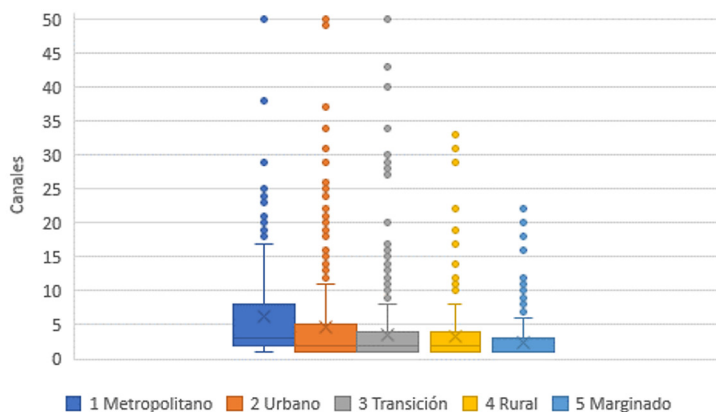
Si bien el promedio de canales por tipo de municipio, en los cinco casos, se encuentra por debajo de siete, se debe señalar que existen datos atípicos que potencian dicho promedio. Incluso la tendencia en la presencia de datos atípicos es observable en la gráfica 2 donde se aprecia la dispersión de los casos

GRÁFICA 1
TOTAL DE MUNICIPIOS Y DE CANALES POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

GRÁFICA 2
DISPERSIÓN DEL TOTAL DE CANALES DE PARTICIPACIÓN POR MUNICIPIO,
POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

(municipios) en los que se puede alcanzar hasta 50 canales por municipio en los tipos metropolitano, urbano y en transición, mientras que para el tipo rural el número máximo de canales es de 33 y para el tipo marginado es de 22.

Para probar la diferencia entre los tipos de municipios respecto al total de canales que han abierto, se ha recurrido a la prueba de Kruskal-Wallis para muestras independientes. Se parte de la siguiente hipótesis nula:

H_0 : la distribución del total de canales por municipio es igual entre todas las categorías de la variable tipo de municipio.

A un nivel de confianza establecido de 95 por ciento se rechazó la hipótesis nula, por lo que no se puede asegurar que la distribución del total de canales por municipio sea igual entre los cinco tipos de municipios. Esta interpretación sólo aplica para el total de grupos, es decir, entre todos los tipos de municipio; sin embargo, evaluando cada par posible de tipos de municipio, se ajustó el nivel de confianza para la corrección de Bonferroni y se obtuvieron los resultados del cuadro 2.

De todos los pares posibles resultaron significativas las diferencias entre el grupo metropolitano (metro) con el resto de grupos, además de aquellas entre

CUADRO 2
COMPARACIÓN ENTRE PARES POR TIPO DE MUNICIPIO

<i>Sample 1-Sample 2</i>	<i>Test Statistic</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Std. Test Statistic</i>	<i>Sig.</i>	<i>Adj. Sig.^a</i>
Marginado-transición	-82.899	28.997	-2.859	.004	.043
Marginado-rural	-91.511	36.864	-2.482	.013	.131
Marginado-urbano	-139.706	30.378	-4.599	.000	.000
Marginado-metro	-312.345	40.494	-7.713	.000	.000
Transición-rural	8.611	35.440	.243	.808	1.000
Transición-urbano	-56.806	28.633	-1.984	.047	.473
Transición-metro	229.446	39.202	5.853	.000	.000
Rural-urbano	-48.195	36.579	-1.318	.188	1.000
Rural-metro	220.835	45.332	4.872	.000	.000
Urbano-metro	172.640	40.234	4.291	.000	.000

^a Los valores de significancia se ajustaron por la corrección de Bonferroni para pruebas múltiples.

Nota: cada fila prueba la hipótesis nula de que las distribuciones de la muestra 1 y la muestra 2 son iguales. Se presentan las significancias asintóticas (pruebas bilaterales). El nivel de significancia es .05.

Fuente: elaboración del autor con datos de Inegi (2021).

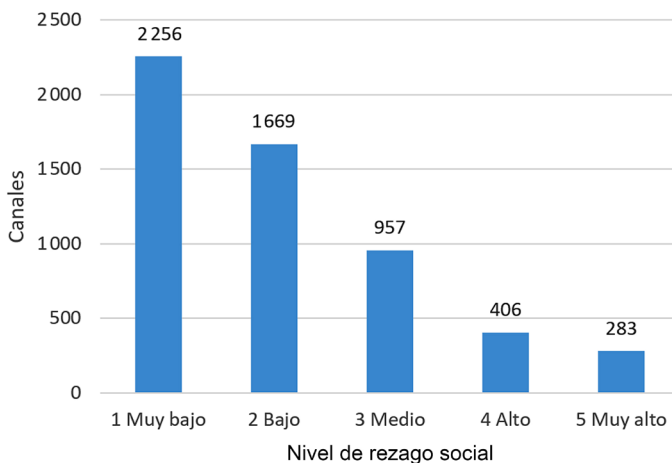
el grupo marginado y los grupos urbano y en transición. Es decir, seis de 10 pares presentan diferencias significativas, por lo que se puede concluir que hay diferencia en general, entre grupos, y en particular, dependiendo de cada par.

Canales de participación y rezago social

Tras el cruce de la información a nivel municipal del IRS 2020 del Coneval y la base de datos del CNGMD 2021 se observa un patrón muy claro que indica que los canales de participación a nivel local tienden a encontrarse en el grupo de municipios con un nivel muy bajo de rezago social (municipios más desarrollados). De los 5 571 canales a nivel local que existen en México, 2 256 se encuentran en municipios con niveles muy bajos de rezago social³ (véase gráfica 3). Esto representa 40.5% del total de canales. Si a esa cifra se suman

³ De acuerdo con el Coneval (2021) para la identificación del grado de rezago social entre municipios se utiliza la técnica de estratificación de Dalenius y Hodges, que básicamente forma estratos en los que la varianza es mínima al interior de cada estrato y máxima entre cada uno de ellos.

GRÁFICA 3
TOTAL DE CANALES DE PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE REZAGO SOCIAL



Nota: la categorización de municipios por su nivel de rezago social está determinada por el Coneval, con base en la técnica de estratificación de Dalenius Hodges.

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021) y Coneval (2020).

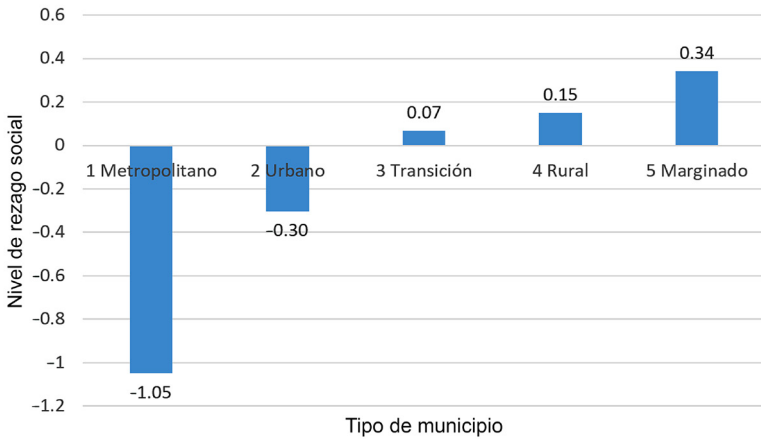
los canales que se encuentran en municipios con un nivel bajo de rezago social, el porcentaje de canales de participación asciende a 70.5 por ciento.

No hay que perder de vista el carácter descriptivo de estos datos. Lo revelado en la gráfica 3 simplemente señala, si acaso, la relación entre el volumen de canales y el nivel de rezago social a nivel municipal, mas no debe sobreinterpretarse como una causalidad. Es decir, mientras que podría considerarse más probable la apertura de canales de participación en municipios con menor rezago social (nivel “muy bajo” en el IRS), dicha correlación no indica los determinantes de la existencia de más canales de participación. Sin embargo, a partir de este análisis se puede asegurar que entre menor rezago social se tiene un mayor volumen de canales de participación a nivel local.

Resulta relevante destacar también que el nivel de rezago social está asociado con el tipo de municipio.⁴ Como se observa en la gráfica 4, el grupo de municipios metropolitanos exhibe un menor nivel de rezago social, mientras que el grupo de municipios marginados son los que presentan mayores

⁴ De acuerdo con la clasificación de Pérez (2017).

GRÁFICA 4
NIVEL DE REZAGO SOCIAL POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2020) y Coneval (2020).

niveles de rezago social, de acuerdo con el IRS. En el presente estudio se pretende obtener este tipo de patrones, pero no buscamos hacer inferencia respecto a las variables en cuestión. Una de las razones por las que se decidió hacer un análisis en el plano descriptivo es que el panorama en la disposición participativa se puede ver afectada en función de las estructuras administrativas; dicho de otro modo, nada garantiza que ante el cambio de los gobiernos municipales prevalezcan las mismas condiciones para la participación social, o que los factores que determinan la apertura de canales sean los mismos a lo largo del tiempo. No obstante, es indispensable tener indicios del comportamiento del universo de canales de participación como base para análisis longitudinales o más profundos.

Aspectos de la disposición participativa a nivel local (tipo de canal, modo de interacción, temporalidad, nivel de incidencia, proceso de acceso de participantes)

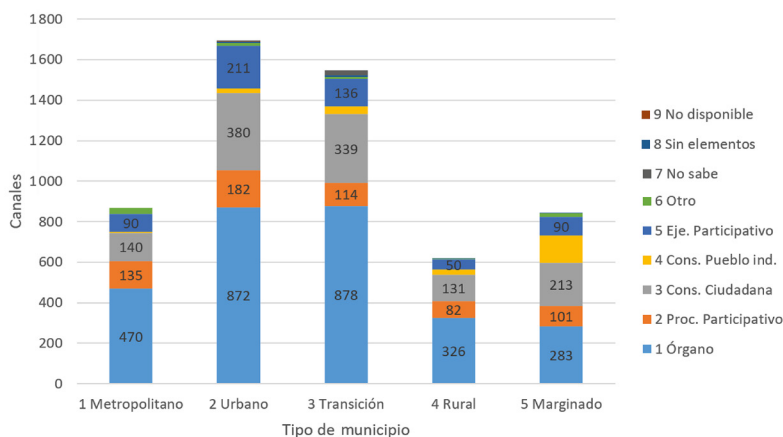
Como ya se mencionó, la información del CNGMD permite analizar la disposición participativa con base en cinco aspectos de relevancia para comprender la mecánica de la participación a nivel local. En el presente análisis se hace

énfasis en *a)* tipo de canal, *b)* modo de interacción, *c)* temporalidad, *d)* nivel de incidencia; y *e)* proceso de acceso de participantes (véase cuadro 1).

Tipo de canal

Al usar como base la clasificación de municipios, el cruce con la información sobre los tipos de canales de participación arroja que el tipo de canal de participación a nivel local más común es el tipo órgano, con 2 829 canales repartidos entre los cinco tipos de municipio. El siguiente tipo de canal con mayor frecuencia es la consulta ciudadana, con 1 203 canales de los 5 571 existentes, de acuerdo con el CNGMD 2021. En todos los tipos de municipio, el tipo de canal más frecuente fue el tipo órgano (véase gráfica 5).

GRÁFICA 5
TIPO DE CANALES DE PARTICIPACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

Modo de interacción y temporalidad

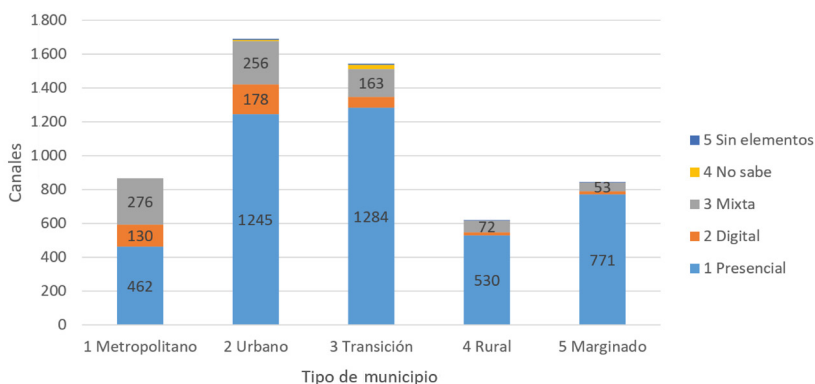
Los dos aspectos con menor margen de variación dada su dualidad son la interacción y la temporalidad. El primero se ha caracterizado por adoptar, básicamente, las formas presencial y virtual (digital, a distancia, etc.). El segundo adopta las modalidades permanente y coyuntural (temporal).

A pesar de que la pandemia por COVID-19 trajo consigo un cambio en la forma de comunicación entre la población, es posible que el CNGMD no haya captado la adaptación al uso de nuevas tecnologías para la participación social. Es decir, la forma de interacción más común en los canales de participación municipales, según el CNGMD 2021, sigue siendo la presencial; sin embargo, es un aspecto que muy probablemente refleje cambios sustanciales al paso del tiempo. La comunicación por medios remotos y asíncronos fue cada vez más común tras la crisis sanitaria y la imposibilidad de interactuar de manera presencial en las arenas de participación.

De 5 569 canales con información respecto a su modo de interacción, 4 292 reportaron operar bajo el modo presencial, representando 77% del total a nivel local. Apenas 408 utilizaban los medios digitales para su interacción (véase gráfica 6). Nótese que el tipo de municipio metropolitano es el que más canales tiene con interacción digital, sumando 276.

Aun cuando dicha tendencia puede perder vigencia en un futuro próximo, es importante rescatar estos datos como testimonio de la evolución en las formas de participar. A pesar de las bondades y facilidades que representa tener la posibilidad de interactuar por medios remotos, se vuelve necesario conocer, más bien, si alguna modalidad (presencial o a distancia) es preferible por encima de la otra.

GRÁFICA 6
MODO DE INTERACCIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO

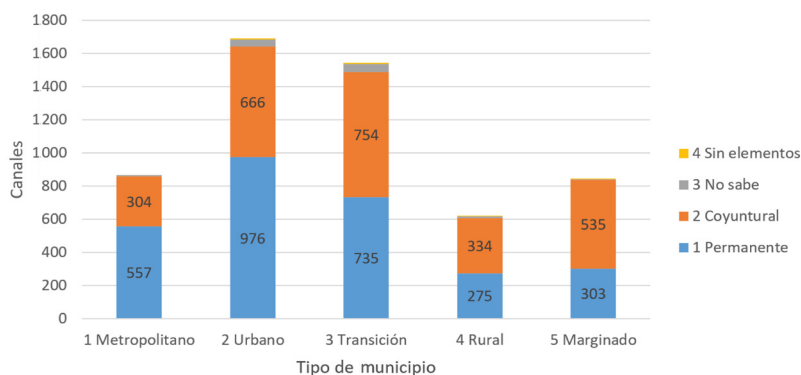


Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

En cuanto a la temporalidad de los canales de participación hay una distribución más equitativa en el agregado. De los 5 569 canales con información sobre este tema, 2 846 (51.1 por ciento) son de carácter permanente, mientras que 2 593 (46.6 por ciento) son coyunturales (véase gráfica 7). Sin embargo, la proporción de canales con temporalidad permanentes del tipo de municipio metropolitano es de 64.2 por ciento (557 de 868) y el tipo de municipio urbano es el que más canales permanentes presenta (976).

GRÁFICA 7

TEMPORALIDAD DE CANALES DE PARTICIPACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

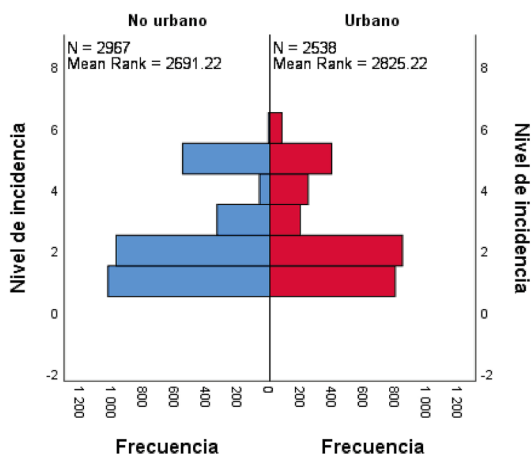
Nivel de incidencia

Con base en la prueba U de Mann-Whitney para muestras independientes se probó que la distribución de canales de participación por su nivel de incidencia es distinta entre municipios urbanos y no urbanos. Para ello se reagruparon los tipos de municipio. En un primer grupo, denominado “urbano”, se integraron los municipios metropolitanos y urbanos (todos aquellos que mínimamente fueran urbanos). El otro grupo, denominado “no urbano”, se conformó por los tipos de municipio en transición, rural y marginado. Se partió de la siguiente hipótesis nula:

H_0 : La distribución de los canales de participación por nivel de incidencia es igual entre las categorías de municipios urbano y no urbano.

Con un nivel de confianza de 95 por ciento, los resultados arrojaron un valor- p de .001, siendo estadísticamente significativos, por lo que se rechaza la hipótesis nula. En consecuencia, no se puede asegurar que la distribución de los canales por nivel de incidencia sea igual entre los municipios urbanos y no urbanos. Para esta prueba se tomaron en cuenta únicamente los datos para los canales que tuvieran información relativa al nivel de incidencia, por tanto, el total de canales se redujo a 5 505 (véase gráfica 8).

GRÁFICA 8
DISTRIBUCIÓN DEL NIVEL DE INCIDENCIA POR TIPO DE MUNICIPIO
(URBANO VS NO URBANO)

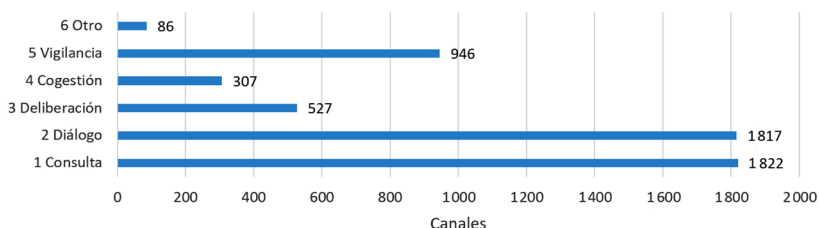


Nota: las categorías para el nivel de incidencia son: 1. consulta, 2. diálogo, 3. deliberación, 4. cogestión, 5. vigilancia; y 6. otro.

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

En el agregado, al igual que al interior de cada grupo (urbano y no urbano), los niveles de incidencia más frecuentes son la consulta y el diálogo (véase gráfica 9). Esta situación refleja que la participación social permanece en su mayoría en un nivel consultivo, lo que se traduce en un involucramiento

GRÁFICA 9
TOTAL DE CANALES DE PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE INCIDENCIA



Nota: esta gráfica se puede interpretar como la suma de frecuencias por cada categoría del nivel de incidencia de acuerdo con la gráfica 8, que compara el nivel de incidencia por grupo de municipio (urbano y no urbano).

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

apenas superficial de la ciudadanía en el seguimiento y los acuerdos que puedan surgir de la disposición participativa.

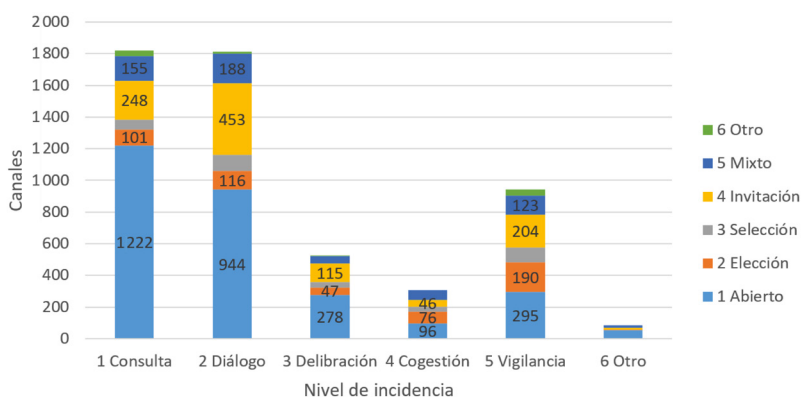
Proceso de acceso de participantes

Por último, la información en torno al proceso de acceso a los participantes de cada canal, en combinación con los niveles de incidencia, permite observar un patrón algo claro: la participación se da en mayor medida por procesos abiertos de consulta y diálogo (véase gráfica 10).

De aquí que se cuestione y se debata si los modelos prevalentes de participación pueden trascender a formas que fomenten una colaboración más estrecha y activa por parte de la ciudadanía. El rostro de la participación luce como uno en el que los gobiernos, en su mayoría, no ceden autoridad a lo largo del ciclo de políticas públicas, restando poder a la sociedad en la toma de decisiones. Esto no quiere decir que necesariamente todo canal de participación deba ser abierto y vigilante, pero ante las tendencias actuales se percibe un margen muy amplio para explorar otros (diversos) modelos de participación.

GRÁFICA 10

TIPO DE ACCESO DE PARTICIPANTES POR NIVEL DE INCIDENCIA



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Inegi (2021).

CONCLUSIONES

El presente estudio permitió tratar la disposición participativa, entendida como el conjunto de canales de participación habilitados por las autoridades gubernamentales, como un ejercicio de democracia participativa y gobernanza local a diferencia de las actividades provenientes de, por ejemplo, la sociedad civil organizada. En este sentido, se ha reconocido la multiplicidad de perfiles que puede adoptar la disposición participativa como resultado de la combinación de los diferentes aspectos que la configuran.

A partir de un ejercicio de diagnóstico de la disposición participativa en México, se ha logrado caracterizar la multiplicidad de canales a nivel municipal por diferentes aspectos. La información del CNGMD permitió perfilar dicha disposición participativa principalmente por tipo de municipio bajo un criterio poblacional. El cruce de información poblacional y de rezago social permitió establecer diferentes grupos de municipios. Cinco aspectos fueron fundamentales para el análisis: *a*) tipo de canal, *b*) modo de interacción, *c*) temporalidad, *d*) nivel de incidencia; y *e*) proceso de acceso de participantes.

Tras la aplicación de pruebas paramétricas para la comparación de grupos se destaca que la distribución del total de canales difiere dependiendo del tipo

de municipio bajo un criterio poblacional. Dada la diferencia en el volumen de municipios por cada tipo (bajo el criterio poblacional) y el número de canales por municipio, se probó que el tipo de municipio metropolitano presenta una distribución distinta a la de los demás tipos de municipios. Los municipios metropolitanos tienden a la apertura de más canales de participación. Asimismo, el nivel de incidencia difiere entre municipios urbanos y no urbanos.

Los datos analizados aún reflejan que la participación en México tiende a ser presencial; aunque cabe la posibilidad de que este rasgo haya cambiado hacia modelos virtuales o híbridos tras la pandemia experimentada en 2020. Además, la disposición participativa a nivel local en México se ha caracterizado por permitir un acceso abierto a procesos consultivos. Sin embargo, no existe un perfil deseable o ideal para la participación social, sino que depende de las problemáticas que se pretendan atender y las necesidades para ello.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

Secretaría de la Función Pública (2011), *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública.

Bibliografía

Belousov, Evgeny, Roman Gornev y Tatiana Mikheeva (2015), "About Participation of Institutes of Civil Society in Public Control Over the Activities of Local Authorities", *Review of European Studies*, vol. 7, núm. 8, pp. 59-64.

Clark, Julie y Nicholas Wise (eds.) (2018), *Urban Renewal, Community and Participation*, Nueva York, Springer.

Dacombe, Rod (2018), *Rethinking Civic Participation in Democratic Theory and Practice*, Londres, Palgrave Macmillan.

Del Tronco, José (2014), "Perfiles ciudadanos y su propensión a la participación no electoral en América Latina", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 17, pp. 13-48. doi: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2014.17.45397>

Díaz Aldret, Ana (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 26, núm. 2, pp. 341-379.

- Guillen, Amalia *et al.* (2009), “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, pp. 179-193.
- Horton, David, Robert Stebbins y Jurgen Grotz (eds.) (2016), *The Palgrave Handbook of Volunteering, Civil Participation, and Nonprofit Associations*, vols. 1 y 2, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-26317-9>
- Pérez, Fernando (2017), *Tipología del municipio para su desarrollo integral*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Risley, Amy (2015), *Civil Society Organizations, Advocacy, and Policy Making in Latin American Democracies. Pathways to Participation*, Nueva York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137502063>
- Rocha, Roberto (2011), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Recursos electrónicos

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020), *Índice de Rezago Social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*, México, Coneval, base de datos disponible en: https://www.Coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx (consulta: 09/06/2024).
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2021) *Índice de Rezago Social. Principales resultados*, México, Coneval, documento pdf disponible en: https://www.Coneval.org.mx/Medicion/Documents/IRS_2020/PPT_resultados_IRS_2020.pdf (consulta: 09/06/2024).
- Del Tronco, José (2021, 2 de julio), “Democracia participativa”, *Prontuario de la Democracia* [en línea], México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, documento html disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/democracia-participativa> (consulta: 16/02/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), *Censo de Población y Vivienda 2020*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> (consulta 05/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/> (consulta 05/06/2024).

Segunda parte
Financiamiento
local para
el desarrollo

Las tesorerías de los gobiernos locales: del centralismo fiscal a las finanzas descentralizadas

Pablo Rojo Calzada

INTRODUCCIÓN

América Latina (AmLat) es un vasto territorio con una característica interesante. En toda la región existe una gran cantidad de similitudes en términos culturales, lingüísticos, jurídicos e históricos, lo cual no es de extrañar ya que fueron territorios colonizados por España y Portugal países que trasladaron su cultura e instituciones a sus colonias. La organización de los países ibéricos era muy centralizada y la colonización de América no lo fue menos. Sin embargo, a nivel local la organización del gobierno se hizo bajo el modelo de municipio el cual actualmente existe en casi 17 000 localidades como veremos más adelante.

En el presente capítulo nos referiremos a AmLat como los países de habla hispana o portuguesa, con excepción de Haití (que tiene una población importante), por lo que no se incluyen diversos países isleños del Caribe ni Belice, Guyana o Surinam. Visto de esta manera, el territorio está dividido en más de 20 países que a su vez se componen de múltiples gobiernos subnacionales. Las regiones son enormemente diversas en términos geográficos, poblacionales, étnicos y económicos. No obstante, las similitudes operativas, de retos y de dificultades son muy parecidas especialmente a nivel local. La región experimentó un proceso acelerado de urbanización en las últimas décadas, lo que ha venido acompañado de un proceso de descentralización administrativa muy importante. Se estima que a mediados del siglo xx la población

rural en AmLat era 59.6% del total; actualmente casi 80% de la población vive en áreas urbanas (Cepal, 2012). Muchas de las funciones y servicios que tienen que ver con el desarrollo urbano son ahora facultad de los gobiernos locales. Esto exige una normatividad adecuada para desarrollar dichas funciones, personal más capacitado y sistemas modernos de gestión. Sin embargo, los procesos de descentralización de funciones no han venido acompañados de una descentralización presupuestal proporcional. Ante tal escenario, muchas localidades presentan fuertes rezagos en infraestructura, baja competitividad para atraer inversiones y, en general, pobreza y mala calidad de vida para una buena parte de la población.

Las fórmulas para hacerse de recursos no son muchas o es mediante la recaudación fiscal local (impuestos, derechos por prestación de servicios y otras modalidades menos redituables) o bien a través de las transferencias del gobierno nacional o federal, según sea el caso. Por eso es importante voltear a ver nuevas opciones y oportunidades que permitan a los gobiernos locales encontrar nuevas fórmulas para el financiamiento del desarrollo local.

Es importante mencionar que la diversidad de legislaciones y de sistemas de finanzas públicas hizo muy difícil una compilación estricta y completa de todas las atribuciones de los gobiernos locales en cada país, así como de su situación financiera a detalle. Sin embargo, el objetivo del presente ejercicio no es un análisis exhaustivo de dichos aspectos sino más bien la visualización de oportunidades financieras que en un futuro próximo podrían ser accesibles tanto a grandes como a pequeñas localidades, por lo que se hablará en general de los gobiernos locales de AmLat y en específico de los casos en los que se encontró información disponible.¹

Este trabajo se divide en dos partes. La primera busca dar una idea muy general de las principales características de los gobiernos locales de AmLat desde el punto de vista de sus atribuciones y obligaciones, mismas que se contrastan con sus condiciones financieras. Lo anterior permite llegar a la conclusión de que no son suficientes los recursos de los que disponen actualmente para hacer frente adecuadamente a sus funciones, por lo que se revisan algunas

¹ En el caso de la información financiera la mejor fuente que se pudo encontrar fueron los datos del BID que se citan en la sección "Documentos" de las fuentes consultadas, al final de este capítulo. El BID cuenta con una base de datos muy rica, la "Plataforma de Información Fiscal Subnacional y Desarrollo Local", de donde se pudo obtener mucha de la información que aquí se presenta. Cabe señalar que, debido a la diversidad de fuentes que integró el BID, el formato de presentación no es el mismo para todos los países por lo que no fue posible hacer todos los comparativos deseables.

alternativas de financiamiento que ya han sido exploradas por algunos gobiernos locales de la región. En la segunda parte se expone de manera sintética el desarrollo y el estado actual de las llamadas finanzas descentralizadas. Se mencionan algunas de las aplicaciones de esta modalidad de financiamiento que pueden ser adoptadas por los gobiernos locales. Posteriormente, se definen las condiciones para su empleo y la perspectiva de uso en diversos municipios y se concluye que para cierto perfil de municipio son una alternativa para considerar en el corto plazo.

RETOS Y FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

Las atribuciones de los gobiernos locales en AmLat

Gobierno local puede ser un tema muy amplio y por momentos poco claro. En cada punto geográfico habitado existen una o varias formas de gobierno que generalmente están superpuestas. En países tanto unitarios como federales se tienen diversos niveles de gobierno que actúan con facultades específicas o compartidas. Los niveles pueden ser entre dos y cuatro, y van desde el gobierno nacional hasta el gobierno de la demarcación más pequeña que cuenta con autoridades oficiales electas.

Para efectos prácticos en el presente trabajo consideraremos “gobierno local” a un nivel específico: el gobierno municipal o el que resulte su equivalente. En América Latina el modelo de gobierno municipal existe desde el 24 de abril de 1494 cuando fue instalado el primer ayuntamiento de lo que se llamaría América, en la Villa de La Isabela, lo que hoy es el municipio de La Isabela en la provincia de Puerto Plata de la actual República Dominicana (Comisión Nacional de Apoyo al Desarrollo Provincial, 2021). A partir de ese momento la constitución de villas y municipios fue un proceso ampliamente generalizado en la región por parte de los conquistadores españoles y portugueses. En el caso del municipio se trata de un modelo de gobierno que surgió en la época del Imperio Romano. A diferencia de las ciudades-Estado griegas los municipios eran territorios gobernados por funcionarios electos, con consejos deliberativos pero que formaban parte de la República o el

Imperio según fuera el caso. A la caída del Imperio Romano, en los primeros siglos de la Edad Media, el municipio prácticamente desapareció, pero se retomó en la península ibérica alrededor del siglo ix (Orduña, 2005).

Si bien, como ya hemos comentado, el modelo de gobierno local en AmLat es el municipio basado en el modelo ibérico que trajeron españoles y portugueses, con excepción de Haití que siguió el modelo de organización territorial francés, en cada país la definición de autoridades, funciones, recursos y grado de autonomía es distinta y responde a ordenamientos nacionales en algunos casos y locales en otros. Por tanto, aunque de manera general, podemos hablar de un diseño similar de gobierno local en cada país e incluso en cada región dicho modelo puede tener diferencias muy notables. No es el objetivo del presente trabajo un análisis detallado de los distintos diseños institucionales ni tampoco describir minuciosamente cómo se dan las relaciones intergubernamentales en toda la región; nuestro objetivo es centrarnos en identificar las principales funciones y responsabilidades que, de cara a la población, tienen los gobiernos locales en AmLat y si desde el punto de vista financiero pueden asumirlas adecuadamente. Para ello, como primer paso, hemos elaborado una clasificación que, consideramos, facilita el análisis (véase tabla 1). A partir de esta clasificación y con datos del Proyecto Cepal/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y del BID hemos realizado un resumen de funciones de los gobiernos locales en cada país (véase tabla 2).

En la tabla 2, cuando aparece un “Sí” significa que para los municipios del país a que corresponde, la facultad está legalmente atribuida desde la Constitución nacional o por alguna legislación local. Pero también se puso “Sí” cuando es posible desempeñar la función a través de un convenio. Casi todas las funciones tienen disposiciones formales para realizarse de manera concurrente, es decir, que los distintos niveles de gobierno se hagan cargo o contribuyen de alguna forma a su realización. En el caso de las funciones en que hemos señalado “No” el gobierno local, aunque podría llegar a participar, no tiene facultades que le permitan la toma de decisiones importantes y su contribución económica es mínima o inexistente.

Por otro lado, de las 35 funciones incluidas en la tabla 1 sólo se pudo contar con datos de 23 funciones que permitieron integrar la tabla 2. No obstante lo anterior, fue posible incluir al menos una función de cada una de las seis áreas en que las agrupamos.

TABLA I
FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Educación	Servicios públicos generales			Desarrollo e infraestructura urbana			Desarrollo económico	Seguridad pública
	Salud	Agua potable	Planificación urbana	Desarrollo económico	Seguridad pública			
EP Preescolar	AS Atención primaria de salud	AP Agua potable	PU Planificación urbana	PE Promoción económica	Po Policía			
EB Básica	Em Emergencias	Sa Saneamiento	Co Permisos de construcción	PL Promoción de empleo	Tr Tránsito			
EM Media, técnica	Re Reglamentación y control de alimentos y bebidas	AL Alumbrado público	Vi Vivienda	PT Promoción del turismo	Bo Bomberos			
IE Infraestructura educativa	CA Control animal	RS Recolección de residuos sólidos	PJ Parques y jardines	PC Protección civil				
Cu Cultura		AU Asco urbano	MA Protección del medio ambiente					
CT Ciencia y tecnología		TP Transporte público	CC Caminos comunales					
DR Deporte y recreación		Me Mercados	Vd Vialidad					
		Ce Cementerios						
		EG Electricidad y gas						
		Ra Rastros						

Fuente: elaboración del autor.

TABLA 2
FUNCIONES POR PAÍS

País	Servicios públicos										Desarrollo urbano			Educación			Salud	Desarrollo económico			Seguridad		
	AU	RS	AP	Sa	AL	Ce	Me	Ra	TP	PU	Vd	MA	EB	Cu	DR	AS	PE	PL	PT	Pb	Bo	PC	Tr
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Cuba	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Haiti*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No

Tabla 2 (continuación)

País	Servicios públicos										Desarrollo urbano			Educación			Salud	Desarrollo económico				Seguridad		
	AU	RS	AP	Sa	AL	Ce	Me	Ra	TP	PU	Vd	MA	EB	Cu	DR	AS	PE	PL	PT	Pb	B0	PC	Tr	
Panamá	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí

*Formalmente AP, Sa y otras funciones y servicios están descentralizadas en las comunas, pero en la práctica siguen siendo operadas centralmente. Fuentes: elaboración del autor con base en datos del Proyecto Cepal/grz de Descentralización Fiscal en América Latina (1998), BID (2017 y 2022).

Ahora bien, encontramos algunos resultados notables. En primer lugar, como se podía prever, la asignación de funciones es muy desigual. Los municipios brasileños son los que cuentan con más atribuciones al tener 22 de 23 consideradas, lo que representa 98% del total. Le siguen Chile y Colombia con 91%. En la parte más baja se encuentran Paraguay y Haití con 26 y 35%, respectivamente. Si tomáramos esta medida como un criterio para definir descentralización, parecería que hay mayor descentralización cuando el país es más grande o tiene mayor población. Un estudio de la CGLU muestra que los países federales tienden a ser más descentralizados que los países unitarios (CGLU, 2008). Resulta notable el caso de México, que es el segundo país más grande en población y el tercero en territorio, pero apenas llega a 61% de las funciones. Si tomamos en cuenta que México es una federación, otra conclusión es que si el modelo de gobierno es unitario o federal no influye demasiado en el nivel de descentralización de funciones hacia los gobiernos locales en AmLat.

Si observamos las funciones en forma individual veremos que sólo tres: Aseo urbano, Recolección de desechos sólidos y Cementerios están asignadas a los municipios de los 20 países. En contraste, la función Promoción de empleo sólo se realiza en cinco países. Si se ven las funciones agrupadas en las seis áreas que propusimos, es evidente que los Servicios públicos son el área de acción natural de los gobiernos locales, pues en las nueve funciones que ahí agrupamos hay un total de 154 respuestas positivas de 180 posibles, lo que representa 86% de asignación. La otra área importante es Desarrollo urbano, ya que tiene 82% de asignaciones. Educación llega a 60%, mientras que Seguridad se queda en 41%, muy similar al 40% de Salud; y, un poco más abajo, Desarrollo económico es la última con 37%. Independientemente del tema de que se trate, es importante destacar que la participación del gobierno local en la prestación de los servicios públicos es indispensable para establecer una mejor atención de las necesidades y establecer cercanía con los beneficiarios.

Los datos de la tabla 2 son consistentes con el desarrollo de AmLat en las últimas décadas. La urbanización acelerada que vivió la región durante el siglo xx produjo grandes concentraciones de población en las ciudades que, generalmente, carecían de suficiente abasto de agua potable y que produjeron ciudades-dormitorio lejos de las principales fuentes de empleo; generaron mucha necesidad de transporte, condujeron a una mayor concentración de

contaminantes por desechos sólidos e insuficiente tratamiento del agua residual. La saturación de los servicios públicos fue a un ritmo más rápido que las capacidades de planeación urbana y la generación de infraestructura y equipamiento.

Finanzas de los gobiernos locales

América Latina pasó por una etapa de centralización muy importante durante buena parte del siglo xx. Hacia finales de dicho siglo vinieron las reformas descentralizadoras que reanimaron a los gobiernos locales. Dichas reformas vinieron de la mano de un proceso muy importante de urbanización en todo el subcontinente, que a mediados del siglo xx, fue visto con muy buenos ojos pues daba la impresión de ir de la mano de un proceso de industrialización, pero hacia finales del mismo siglo presentó problemas evidentes de marginación y pobreza (Cepal, 2012). Por tanto, se definieron nuevas atribuciones para los gobiernos locales y también se redefinieron las fuentes de ingresos para hacerles frente. Los gobiernos nacionales fueron desarrollando mecanismos de transferencias hacia los gobiernos locales.

Actualmente, la estructura de los ingresos de los municipios en América Latina se puede definir, en general, de la siguiente manera:

- Tributarios, en donde destaca el impuesto predial.
- No tributarios, como los derechos por prestación de servicios públicos: agua potable, alumbrado público, recolección de basura, transporte público, entre los principales. Además de otros ingresos directos: multas, donaciones, rentas.
- Transferencias de otros niveles de gobierno.
- Deuda pública.

A partir de esta estructura, en la tabla 3 mostramos algunos datos que ilustran qué rubros son más importantes. Deducimos que el país con los ingresos propios tributarios más altos es Colombia, con 2.4% del PIB, mientras que Argentina y República Dominicana sólo presentan 0.1% del PIB. Los países que dan mayores transferencias a gobiernos locales son Brasil y Bolivia con 5.5 y 5% del PIB, respectivamente; el que menos es Panamá con 0.15% del PIB. Los mayores ingresos totales los reciben los municipios

TABLA 3
INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMLAT

País	PIB MUSD	Municipios número	Ingresos						Totales MUSD	Promedio MUSD	Población promedio	Promedio/ hab.
			Cobran impuestos sobre la propiedad***	Pueden contratar deuda	Popios tributarios	No tributarios % PIB	Transferencias % PIB	Totales % PIB				
Argentina	416938	2327	No*	Sí	0.1	1.2	2.1	3.4	14175.89	6.092	20373	299.01
Bolivia	43039	339	Sí	Sí	1.3	1	5	7.3	3141.85	9.268	35416	261.69
Brasil	1431624	5570	Sí	Sí	1.9	1.6	5.5	9	128846.16	23.132	38692	597.86
Chile	280167	346	No**	Sí	1.6	0.7	1.5	3.8	10646.35	30.77	57309	536.91
Colombia	280401	1101	Sí	Sí	2.4	0	3.3	5.7	15982.86	14.517	46875	309.69
Costa Rica	61186	82	Sí	Sí	0.7	0.45	0.35	1.5	917.79	11.193	63585	176.02
Cuba	93987	168	No	No	SD	SD	SD	SD	SD	SD	65935	SD
Ecuador	99247	221	Sí	Sí	SD	SD	SD	SD	SD	SD	81710	SD
El Salvador	26224	262	Sí	Sí	0.4	1	1.4	2.8	734.272	2.803	24164	115.98
Guatemala	80402	340	Sí	Sí	0.3	0.5	1.6	2.4	1929.65	5.675	51053	111.17
Haití	8050	146	Sí	SD	0.5	SD	SD	2	161	1.103	82740	13.33
Honduras	26230	298	Sí	Sí	0.6	1.5	0.9	3	786.9	2.641	32211	81.98
México	1094528	2470	Sí	Sí	0.3	0.2	1.5	2	21890.56	8.863	52415	169.08
Nicaragua	11966	153	Sí	Sí	1.35	0.35	1.8	3.5	418.81	2.737	44013	62.19

Tabla 3 (continuación)

País	PIB MUSD	Municipios número	Ingresos									
			Cobran impuestos sobre la propiedad***	Pueden contratar deuda	Popios tributarios	No Tributarios % PIB	Transferencias % PIB	Totales % PIB	Totales MUSD	Promedio MUSD	Población promedio	Promedio Hab.
Panamá	62 799	78	No**	Sí	0.2	0.15	0.15	0.5	313.995	4.026	56 410	71.36
Paraguay	38 287	254	Sí	Sí	1.2	SD	3.5	1 340.05	5.276	29 346	179.78	
Perú	210 733	1 874	Sí	Sí	0.5	1.8	2.9	6 111.26	3.261	17 821	182.99	
República Dominicana	81 782	391	No	Sí	0.1	0.4	0.6	490.692	1.255	27 210	46.12	
Uruguay	57 742	112	Sí	No	SD	SD	SD	SD	SD	31 884	SD	
Venezuela	43 749	337	Sí	Sí	SD	SD	SD	SD	SD	83 982	SD	
	4 154 356	16 031	****					207 888.07	12.968	38 535	336.52	

* Se recauda a nivel provincial.

** El gobierno central da una participación al municipal.

*** Fuente: BID (2022).

**** Se excluyó a los cuatro países de los que no se obtuvieron datos sobre ingresos locales.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del BID (2020) y Banco Mundial (2022). Para Haití y Paraguay, datos de CGLU (2008).

brasileños con 9% del PIB, en tanto que los municipios panameños sólo alcanzan ingresos por 0.5% del PIB.

El promedio más alto de ingresos lo tienen los municipios chilenos con poco más de 30 millones de dólares anuales. El promedio más bajo es el de los haitianos con 1 103 000 dólares. El promedio de ingreso local más alto por habitante está en Brasil con casi 600 dólares anuales mientras que el más bajo está en Haití con poco más de 13 dólares por habitante al año. Si bien el cobro del impuesto predial y de los derechos por la prestación de servicios públicos son ingresos locales directos, que pueden ser destinados a cualquier rubro de gasto, la realidad es que los gobiernos locales obtienen la mayor parte de su financiamiento a través de las transferencias de los otros niveles de gobierno. Las transferencias son un mecanismo utilizado por todos los gobiernos para buscar compensar disparidades tanto verticales (entre niveles de gobierno) como horizontales (entre gobiernos de un mismo nivel). Debido a que resulta práctico cobrar ciertos impuestos centralmente, el gobierno nacional los recauda y, a partir de dicha recaudación o de un grupo específico de impuestos, crea alguna fórmula de repartición. Los reportes del BID señalan que ningún país de la región hace transferencias de igualación como las que se usan en Europa para compensar desigualdades (BID, 2012). Por otro lado, la dependencia de las transferencias reduce los incentivos para incrementar la recaudación local al tiempo que hace que los gobiernos menos proclives rindan cuentas, al menos ante la sociedad, y sean fiscalmente responsables (BID, 2012). Según un estudio del BID:

A nivel fiscal, la estructura de financiamiento altamente dependiente de las transferencias constituye en la región un desafío tradicional del sector subnacional, que resalta respecto de otras regiones y reduce los incentivos de los gobiernos subnacionales para gestionar con eficiencia, rendir cuentas y ser fiscalmente responsables (BID, 2022).

Las transferencias desde otros niveles de gobierno obligan a los municipios a rendir cuentas. Sin embargo, muchas de las transferencias de otros niveles de gobierno son recursos que están condicionados a ejercerse en determinados rubros de gasto. Cuando las condicionantes no empatan con necesidades imperativas de la localidad, no sólo el gasto se aplica a proyectos tal vez no

tan prioritarios, sino que ante la población local el gobierno destina gastos que no atienden los reclamos. Para los gobiernos locales el factor de legitimidad es muy importante por lo que la solvencia financiera es también un factor de éxito político.

¿Son suficientes los ingresos de los gobiernos locales?

Tan sólo como referencia, como se puede ver en la tabla 4, en Francia el total de los ingresos de sus comunas (gobiernos locales) representa 11.2% del PIB, una cifra superior a 9% del PIB de Brasil, que es el registro más alto en AmLat. De los ingresos de las comunas francesas 6.5% son impuestos, casi de tres veces el 2.4% de Colombia cuyos municipios llevan la delantera en ingresos tributarios. En Francia las comunas reciben un total de 352 000 millones de dólares, una cifra una y media veces mayor a los 208 000 millones de dólares que reciben en conjunto los gobiernos locales de los 16 países para los que se encontraron datos. Si lo vemos por habitante, las comunas francesas tienen un presupuesto de 5 212 contra 337 dólares por habitante que encontramos en AmLat. Con ese contraste presupuestal se ve muy lejano acercarse a las condiciones de servicios e infraestructura que tiene un territorio 20 veces menor con una población 10 veces menor.

Un ejercicio del BID, con base en datos de 15 países, estimó el gasto de inversión en 1% del BID (BID, 2022) lo que, de acuerdo con nuestros cálculos, da un total de 21 000 millones de dólares (véase tabla 5). Ahora bien, el Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (CGLU, 2013) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos menciona que, para cerrar la brecha de infraestructura de agua potable, alcantarillado y drenaje pluvial en las ciudades latinoamericanas, incluyendo el mejoramiento de barrios marginales, se requieren inversiones anuales de 12 500 millones de dólares hasta el año 2030. El tema del agua potable y saneamiento no es un tema menor; un estudio de la Organización Panamericana de la Salud muestra que

TABLA 4
COMPARATIVO FINANZAS LOCALES FRANCIA-AMÉRICA LATINA

País	Ingresos											
	PIB (millones de dólares)	Municipios (número)	Cobran impuestos sobre la propiedad**	Pueden contratar deuda	Popios tributarios	No tributarios % PIB	Trans. % PIB	Totales % PIB	Totales MUSD	Promedio MUSD	Población promedio	Promedio por hab.
16 países de América Latina	4154356	16031	Sí/No*	Sí	1.1	0.8	3.1	5.0	207888.071	12.968	38535	336.52
Francia	3140031	35498	Sí	Sí	6.5	0.5	4.2	11.2	351683.472	9.907	1901	5211.54

* Se recauda a nivel provincial.

** Fuente: BID (2022).

TABLA 5
 COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
 2015-2019

<i>País</i>	<i>Gastos totales</i>	<i>Sueldos y salarios</i>	<i>Otros gastos corrientes</i>	<i>Gasto de capital</i>	<i>Intereses</i>
Argentina	3.5	1.8	1.1	0.6	0.0
Bolivia	7.3	1.2	3.2	2.8	0.0
Brasil	8.5	4.3	3.6	0.5	0.1
Chile	3.7	2.0	1.4	0.3	0.0
Colombia	6.5	0.5	4.4	1.5	0.1
Costa Rica	1.6	0.5	0.5	0.6	0.0
El Salvador	3.1	1.0	0.9	1.0	0.2
Guatemala	2.3	0.5	0.4	1.4	0.0
Honduras	2.8	...	1.1	1.8	0.0
México	1.9	0.7	0.7	0.5	0.0
Nicaragua	3.2	0.7	0.8	1.7	0.0
Panamá	0.5	0.2	0.2	0.1	0.0
Paraguay	1.5	0.5	0.5	0.4	0.1
Perú	3.6	0.4	1.3	1.9	0.0
República Dominicana	0.4	0.2	0.1	0.1	0.0
<i>Promedio</i>	3.4	1.0	1.3	1.0	0.0
<i>Máximo</i>	8.5	4.3	4.4	2.8	0.2
<i>Mediana</i>	3.1	0.6	0.9	0.6	0.0
<i>Mínimo</i>	0.4	0.2	0.1	0.1	0.0

Fuente: elaboración del autor con base en datos del BID (2022).

[...] los bajos niveles presupuestales impiden que puedan seguirse normas adecuadas para la prestación de los servicios por lo que no sólo hay un problema de cobertura sino, sobre todo, un problema en la calidad de los servicios que suele ser baja o inconsistente. Aproximadamente 7 600 niños menores de 5 años mueren anualmente por enfermedades diarreicas en la región. Los países con mayores porcentajes de mortalidad por diarrea en niños menores de 5 años son: Haití (23%), Guatemala (10%), Bolivia (7%) y Venezuela (5%) (OPS, 2017).

Lo anterior significa la necesidad de invertir 60% del gasto disponible de inversión (0.6% del PIB) en sólo dos de las 35 funciones que enlistamos más arriba.

Otros datos interesantes del ejercicio del BID son que el porcentaje más bajo de inversión lo tiene Panamá con 0.1% del BID y el más alto lo tiene Bolivia con 2.8%. En cuanto a gastos totales Brasil tiene el monto proporcional más alto con 8.5% del BID, sin embargo, es también el país en donde los sueldos y salarios tienen un porcentaje mayor a 4.3, lo que se explica por qué los municipios brasileños cumplen funciones de educación, salud y seguridad pública que son muy intensivas en servicios personales. El problema es que el gasto de inversión de los municipios brasileños es de apenas 0.5%, en proporción uno de los más pequeños de la región, por lo que siguiendo la lógica de la estimación del informe GOLD3 para subsanar la brecha de agua potable y saneamiento, aun con todo su presupuesto de inversión y sin destinar inversiones a otros rubros, Brasil no alcanzaría a subsanar dicha brecha en el 2030 (CGLU, 2013). Por otro lado, llama la atención que los gastos corrientes en Colombia son mucho mayores que los gastos en servicios personales (4.4 contra 0.5%) ya que sus municipios, al igual que Brasil, tienen asignadas funciones de educación, salud y seguridad pública lo que lleva a suponer que la participación de los gobiernos locales en dichas funciones son más bien marginales y que mucho del gasto se concentra en insumos consumibles o subcontrataciones.

Todo lo anterior deja claro que los ingresos regulares de los municipios de AmLat son insuficientes para hacer frente con un mínimo de eficacia a la gran cantidad de funciones que tienen asignadas. Es, por tanto, necesario revisar cuáles son las alternativas de financiamiento y cuáles son las condiciones para tener acceso a ellas.

Deuda pública

La deuda pública es un concepto amplio y complejo, existe en todos los gobiernos y puede presentarse o contratarse por muy distintas causas y necesidades. En primer lugar, está la deuda no financiera, que corresponde a adeudos que los gobiernos locales pueden tener por muy diversas circunstancias: retrasos en pagos varios, adeudos con proveedores, pagos de pensiones, pagos pendientes por multas o indemnizaciones varias o por juicios perdidos. Este tipo de deuda es normal que se presente, pero no siempre resulta tener un monto constante o muy considerable; tanto su generación como su forma de pago pueden tener muchas vertientes por lo que no es objeto de este estudio.

El tipo de deuda que nos interesa discutir es la deuda financiera que, generalmente, se trata de préstamos o emisión de bonos. Los préstamos se pueden adquirir tanto en la banca comercial como en la banca pública o de desarrollo. Sin embargo, a nivel subnacional en AmLat la deuda financiera es un componente importante de los ingresos públicos, pero mucho más en el nivel intermedio que en el municipal. Para los municipios pequeños el acceso al crédito no es fácilmente una opción. En principio, la mayoría de los municipios requieren una autorización de un nivel superior de gobierno para poder solicitar financiamiento mediante deuda pública. Su nivel de ingresos es bajo y sus sistemas de ejercicio del presupuesto no siempre son claros ni transparentes por lo que la banca comercial percibe un riesgo mayor al que suele correr cuando asigna créditos. La banca pública, o banca de desarrollo, tiene algunos programas generalmente soportados en las transferencias que recibe el municipio de los otros niveles de gobierno, por lo que esta fórmula de crédito podría considerarse un adelanto de cierto número de transferencias por recibir. Además, casi siempre los préstamos están condicionados a gasto de inversión por lo que muchos municipios no se interesan, ya que normalmente lo que buscan es financiar su gasto corriente.

En el caso de la emisión de bonos resulta todavía más raro que los municipios recurran a ella, de hecho, en muchos países no está permitido. Han sido principalmente municipios de Argentina, Brasil, Chile y México los que han recurrido a esta fórmula, pero casi siempre se trata de ciudades grandes y de nivel de ingreso muy superior a la media.

La emisión de bonos no es una operación sencilla, requiere un manejo técnico jurídico complicado, además de cumplir con los requisitos para obtener una calificación de una compañía especializada. A diferencia de lo que sucede en otros países como en los Estados Unidos de América, en donde el volumen emitido es de 5.6 millones de millones de dólares (Tian *et al.*, 2020), los bonos municipales en los países de AmLat no son muy bien vistos por los inversionistas, por lo que su emisión no necesariamente resulta en una importante entrada al mercado de capitales.

Tanto el crédito financiero como la emisión de bonos parecen estar reservados a los grandes municipios los cuales pueden cubrir los costos que implican las operaciones para obtenerlos, además de poder lograr el grado de confianza que requieren las instancias calificadoras así como los inversionistas institucionales. Entre 2018 y 2020 la deuda promedio de los gobiernos subnacionales en AmLat fue alrededor de 3% del PIB, monto en el que destacan los gobiernos estatales de Brasil cuyos niveles de deuda son los mayores de la región y muy superiores a los niveles de endeudamiento de los gobiernos locales (BID, 2022). Como referencia, la deuda subnacional en los países de la OCDE asciende, en promedio, a 12% del PIB.

Inclusión financiera

Para 2021, según datos del Banco Mundial, 76% de los adultos en el mundo disponía de una cuenta en un banco, en alguna otra institución financiera o a través de un proveedor de dinero móvil, lo cual significó un incremento de 68% respecto a 2017 y de 51% respecto a 2011.² Este mismo organismo internacional destacó el “papel clave” de los pagos digitales a nivel mundial. En el caso de AmLat 40% de los adultos realizó algún pago digital a comercios minoristas y 14% de dichos adultos efectuó esas operaciones por primera vez durante la pandemia.

No obstante, la inclusión financiera en toda AmLat es aún muy baja. Un estudio revela que “en 2014, sólo el 47% de los hogares en ALC tenía una cuenta en una institución financiera formal frente al 60% de los hogares en Asia emergente” (Dabla-Norris *et al.*, 2015). El rezago en la inclusión finan-

² “Banco Mundial reportó importante avance en la ‘bancarización’ en América Latina gracias a la pandemia”, *Semana*, 29 de junio de 2022.

ciera es un obstáculo a vencer ya que puede ayudar tanto al crecimiento económico como a disminuir la desigualdad. El mayor número de alternativas y flexibilidad para realizar pagos le da un mayor dinamismo a la economía. Los pequeños negocios que tienen acceso a los pagos digitales pueden incrementar sus ventas y reducir algunos de sus costos operativos. Existe evidencia del vínculo positivo entre el uso de infraestructura de conectividad y el PIB. “En países desarrollados la adición de 10 líneas de banda ancha por cada 100 personas aumenta el PIB 1.38 por ciento y para países en desarrollo el aumento es de 1.21 puntos porcentuales” (Zegler *et al.*, 2020: 15).

En resumen, los gobiernos locales de AmLat tienen retos importantes que irán creciendo año con año. Sin embargo, sus capacidades recaudatorias son limitadas y dependen en gran medida de las transferencias de otros niveles de gobierno. Los recursos con que cuentan no son suficientes para desarrollar grandes proyectos de inversión ni para prestar servicios altamente intensivos en mano de obra calificada. Las alternativas de apalancamiento financiero son muy limitadas o de plano inexistentes para la mayoría de los municipios. Por tanto, la búsqueda de nuevas alternativas debe ser una tarea de primera importancia.

FINANZAS EN LA WEB3

La Web3

A partir de 2021 se comenzó a hablar de la Web 3.0, o simplemente la Web3. El término se ha utilizado para referirse a una nueva etapa de desarrollo del internet. Cabe señalar que la Web1 fue la que estuvo disponible a nivel mundial desde finales de la década de 1980 y se caracterizó por ser una red con contenidos disponibles para cualquier computadora del mundo que tuviera acceso a alguno de los diversos tipos de conexión que utilizan los proveedores de servicios de internet. En esta etapa, el internet se caracterizó por ser un medio de acceso a múltiples contenidos sin tener que realizar ningún pago adicional al costo de conexión. El usuario tenía la posibilidad principalmente de leer contenidos.

A principios de la década de los 2000 las computadoras más poderosas, nueva tecnología en la red y un ancho de banda comercial que permitió

mayor rapidez dieron los elementos para una segunda etapa en la red mundial, la Web2. El internet de esta etapa se caracterizó por la posibilidad de que el usuario interactuara con las páginas o sitios que dejaron de ser meras vitrinas de documentos de texto o imágenes y permitieron una interacción más amplia. El usuario podía ahora subir contenido propio, sin costo, y tener vinculación e interactuar con otros usuarios. Este desarrollo provocó el crecimiento de plataformas gigantes centralizadas, es decir, captadoras y retenedoras de información, que en algunos casos tenían la posibilidad de realizar pagos en línea. Si bien ahora era factible publicar sin costo, el usuario se convirtió en la mercancía de las plataformas gigantes y perdió control sobre sus propias publicaciones y, muy importante, sobre sus datos personales.

La crisis financiera del 2008 dio lugar, entre otras cosas, al surgimiento del Bitcoin. Bajo el pseudónimo de Satoshi Nakamoto³ se publicó un *whitepaper* en el que se presenta al Bitcoin como una aplicación de la tecnología *blockchain* y que permitiría el lanzamiento de una criptomoneda que podría ser plenamente confiable en la red, a diferencia de muchos de los derivados financieros que ese año se convirtieron en chatarra financiera.

En pleno auge de la Web2 poca gente vio como algo realmente interesante dicha criptomoneda. Sin embargo, una vez que algunos curiosos se interesaron por comprar, la criptomoneda al momento de aparecer pasó de valer 0 a valer 9 centavos de dólar en 2010. En 2011 dio su primer gran salto al alcanzar los 30 dólares, pero cayó a dos dólares a finales de ese año. En noviembre de 2013 llegó a los mil dólares, cayó a 750 dólares en 2015 y para diciembre de 2017 había alcanzado los 19 000 dólares. En 2021 llegó al máximo histórico de 64 000 dólares.⁴ Este espectacular crecimiento, con subidas y bajadas abruptas, dejó en claro dos cosas: *i*) la intervención de especuladores profesionales que con grandes capitales han hecho crecer y caer el precio del Bitcoin con el fin de obtener ganancias rápidas, pero *ii*) la enorme capitalización actual del Bitcoin, de 1.07 millones de millones de dólares,⁵ apenas inferior a la de JP Morgan, el banco más grande del planeta,⁶ de 3.9 millones de millones de dólares y muy superior a los 235 000 millones del Bank of America, el segundo banco más grande de Estados Unidos.⁷ Lo anterior es una corroboración de que la tecnología *blockchain* es realmente segura, ya que tal nivel

³ Nadie está seguro de quién es realmente Satoshi Nakamoto.

⁴ "Bitcoin price history, 2022", *Time.com*, 2022.

⁵ "Today's Cryptocurrency Prices by Market Cap. Bitcoin's Price History, 2024", *CoinMarketCap*, 2024.

⁶ "World's top banks by market capitalization", *ADV Ratings*, 21 de marzo de 2024.

⁷ *Idem*.

GRÁFICA I PRECIO HISTÓRICO DEL BITCOIN



Fuente: retomado de Armstrong (2023).

de inversión no se daría en un activo que los grandes especuladores financieros percibieran como susceptible de ser *hackeado* o falsificado.

Es precisamente por lo anterior que desde hace unos cinco años mucha gente de todo el mundo ha visto con interés las criptomonedas y ha tratado de entender cómo funcionan. Cabe señalar que a partir de la aparición del Bitcoin se han creado cientos de criptomonedas que se comercializan diariamente. Entre ellas destaca una cuya red es una plataforma muy eficiente y más flexible que la del Bitcoin: el Ethereum.

La red Ethereum trabaja con elementos programados llamados contratos inteligentes (*smart contracts*). A pesar de que su nombre lo sugiere no se trata de instrumentos estrictamente legales, se le llama así a un conjunto de instrucciones que se ejecutan en la red y que pueden realizar operaciones de cobro, pago y depósitos de manera altamente confiable y transparente en el momento en que de antemano se haya definido, sin intervención humana, una vez que se ha puesto a trabajar en la red. Los contratos inteligentes han dado lugar a la creación de los NFT (*non fungible token*) que, a diferencia de las criptomonedas son activos digitales cuyo valor puede estar vinculado a un objeto digital como un dibujo, una animación o un archivo de música, incluso a un objeto real como una pintura, una escultura, una casa o un terreno. Las posibilidades de uso de los NFT son casi ilimitadas, ya que en futuro

próximo podrían utilizarse como boletos de avión, pólizas de seguros, facturas de bienes o hasta como escrituras de bienes inmuebles.

La tecnología *blockchain* es un desarrollo que retoma algunas de las características de la Web1 en cuanto a la tecnología de conexión que, entre otras cosas, mantenía un entorno descentralizado. La filosofía de la Web1 era la de un entorno creativo y descentralizado sin jerarquías. Sin embargo, la Web2 logró crear plataformas gigantes centralizadas (Google, Facebook, Twitter, Amazon) que acapararon la navegación de los usuarios y se apropiaron de sus contenidos sin que el usuario tuviera una justa retribución.

Una investigación que realizó *Discover for artists*⁸ permitió estimar el promedio de pagos que realizan las principales plataformas de *streaming* a los artistas que publican en ellas. Tomando en cuenta la dinámica de cada plataforma, el tipo de contrato que puede tener el artista, si son plataformas de pago o gratuitas y el monto de las respectivas suscripciones, cuando estas existen, se obtuvieron los resultados que se muestran en la tabla 6.

TABLA 6
MONTOS EN DÓLARES

<i>Plataforma</i>	<i>Pagos (USdls.)</i>
Napster	\$0.0160
Tidal	\$0.0110
Amazon music	\$0.0071
Music	\$0.0065
Deezer	\$0.0055
TikTok	\$0.0350
Spotify	\$0.0025
Pandora	\$0.0015
YouTube	\$0.0006

Fuente: retomado de *Discover for artists* (2021).

⁸ “Cuánto pagan los servicios de streaming de música”, *Discover for artists*, 2021 [3 de diciembre de 2018].

Bajo este esquema un artista que publica en *youtube.com* necesita un millón de reproducciones al mes para apenas ganar 600 dólares.

La tecnología *blockchain* tiene como base el operar de manera estrictamente descentralizada, es decir, sólo opera en red y en constante comunicación con los servidores y computadoras o teléfonos celulares que tienen acceso a dicha red. El protocolo de comunicación implica conectarse con todos los nodos (servidores o PC) y compartir información de manera que cada archivo que se genera tiene una verificación para ser aceptado. Cuando un archivo tiene alguna modificación, la propia red genera un bloque nuevo de datos para ese archivo, del cual ya no se puede desprender y debe ser verificado en lo sucesivo para toda la red. Bajo esta lógica, el programador de una criptomoneda ya no puede modificar la programación de dicho activo digital el cual va generando un historial en la red que no puede ser alterado pues es constantemente verificado. Cada operación es única y, por tanto, no se puede duplicar ni alterar de no ser bajo el tipo de interacciones definidas de antemano para toda la red: compra, venta de la criptomoneda o una fracción de ella.

Si bien la tecnología *blockchain* tuvo sus primeras aplicaciones en el desarrollo de las criptomonedas, esta es sólo una de sus múltiples aplicaciones. La Web3 no se trata de otra cosa sino de las nuevas funcionalidades que se pueden encontrar en línea abiertas a todo el público.

Independientemente de las fluctuaciones vertiginosas de las cotizaciones de las criptomonedas, el impacto de las redes que hacen posible su existencia e intercambio es indudablemente de las aportaciones más importantes al internet en los últimos años. Es una tecnología que ha dado paso a la interacción inteligente entre las computadoras que se encuentran vinculadas a una misma red y, por tanto, permite la creación de aplicaciones descentralizadas. La especulación con las criptomonedas y las historias de descapitalización de algunas empresas que comerciaban con este tipo de moneda es algo totalmente independiente de lo que representa y ofrece la tecnología *blockchain*. De hecho, tanto las fluctuaciones de las criptomonedas como los episodios de fraude de algunas compañías que comerciaban con ellas son el reflejo de instancias tradicionales abusando de la versatilidad de las operaciones en línea y de la búsqueda de altos rendimientos por parte de inversionistas especuladores. En la medida en que la tecnología *blockchain* sea adoptada bajo las

nuevas modalidades posibles sólo en la Web3 tanto la especulación como los intentos de fraude tenderán a desaparecer.

Finanzas descentralizadas

Las finanzas descentralizadas (conocidas como DeFi por su nombre en inglés), una de las nuevas aplicaciones que podemos encontrar, es algo aún muy nuevo pero que deja entrever un sinfín de aplicaciones y soluciones a fuertes problemas que presentan las actuales finanzas centralizadas a las cuales recurrimos en las sucursales bancarias, o en el internet, para manejar nuestras cuentas y realizar pagos. De entrada, se genera una reducción muy importante en los costos de la mayoría de las operaciones. Pero, más importante aún, tiene la capacidad de crear activos digitales que pueden colocarse en mercados de cualquier parte del mundo y, por ende, captar financiamiento de una manera que sólo era posible para las grandes empresas emisoras de acciones, o para los gobiernos que emiten bonos una vez que han sido certificados por connotadas empresas calificadoras.

El enorme desarrollo que han tenido las criptomonedas en años recientes ha promovido una serie de herramientas digitales que permiten el acceso a los inversionistas y al público en general a las redes *blockchain*. Han surgido muchos sitios de intercambio de monedas que vinculan cuentas bancarias tradicionales que, a través de transferencias SWIF, en Estados Unidos, o SPEI, en México, permiten la compra de activos digitales que pueden permanecer en dichas plataformas. Algunas de estas plataformas están centralizadas (como BITSO en México y Latinoamérica, o Binance, empresa canadiense considerada la mayor del mundo en este mercado); sin embargo, han surgido ya sitios de intercambio descentralizado (llamado DEX) tales como dYdX, Uniswap, PancakeSwap y muchas otras. Las plataformas descentralizadas, a diferencia de las centralizadas, nunca toman los fondos de los inversionistas, por lo que no se necesita una instancia que garantice el depósito, el inversionista tiene siempre control de sus fondos. Esta leve diferencia es justo lo que impide que un sitio de intercambio descentralizado cometa algún fraude, ya que todos los fondos que opera se mantienen visibles a los ojos de la red.

De igual forma, han surgido los monederos electrónicos (*wallets*) que permiten la captación de criptomonedas y NFT de diferentes redes y realizar su intercambio de manera muy eficiente y a bajo costo. Algunos de estos

instrumentos permiten, sin costo alguno, hacerse de una cuenta digital con la que no solamente se pueden realizar operaciones en línea, sino que permite al usuario identificarse en la red sin necesidad de crear una cuenta y una contraseña para cada sitio que decide visitar o en el que piensa interactuar.

Otro de los activos digitales importantes para considerar son las criptomonedas estables. Se trata de monedas digitales vinculadas al valor de alguna moneda en particular como el dólar, el euro o incluso el peso mexicano o el real brasileño. La ventaja de estas monedas estables es que el inversionista puede mantener su dinero en activos digitales, en plataformas que le pueden generar rendimientos sin correr el riesgo de que le afecten los cambios vertiginosos de valor, que sí tienen otras criptomonedas. Por ello, buena parte de las operaciones se está realizando con monedas estables que permiten adquirir otras criptomonedas o NFT y que pueden o no ser convertibles a cualquier tipo de divisa digital. Otra ventaja de las monedas estables es que, al quedar depositadas en algunos sitios, pueden obtener rendimientos superiores a los que ofrecen las instituciones bancarias tradicionales.

Actualmente, la capitalización de mercado de todas las criptomonedas (se comercializan en los principales sitios cerca de 10 500) se ha llegado a ubicar en más de 2 000 millones de dólares (Armstrong, 2023). Es todavía un porcentaje muy pequeño del total del mercado de capitales (aproximadamente 55 millones de millones de dólares). Lo relevante es el crecimiento acelerado que ha presentado en los últimos años que, de mantenerse, en poco tiempo podría representar un porcentaje muy significativo.

Para que las DeFi sean posibles se requiere lo que algunos llaman el “ecosistema de las finanzas descentralizadas”, es decir, se requiere que operen diversas iniciativas que comienzan con la infraestructura, la red que permite realizar las transacciones. Se necesitan aplicaciones que aseguren la compatibilidad y la identidad. Debe haber sitios de intercambio y liquidez. Otras aplicaciones tienen que ver con préstamos y pagos. También deben estar disponibles los monederos electrónicos. Debe haber sitios que realicen la *tokenización* de activos tangibles e intangibles y otros que hagan la administración y la gestión de los activos ya digitalizados. Actualmente existen todas estas instancias y, por tanto, las DeFi son ya una realidad. Estos sitios y aplicaciones son algo muy reciente por lo que no es fácil encontrarlos y suelen estar todos en inglés. No obstante, hay sitios en español y cada vez el ecosistema se multiplica y expande en diversas redes.

Ciertas aplicaciones de gran interés son las que permiten asegurar la liquidez dentro de todo el ecosistema. Las reservas de liquidez o LP (por sus siglas en inglés, *liquidity pool*) son aplicaciones que dentro de las DeFi desempeñan el papel de los intermediarios bursátiles en los mercados financieros tradicionales. El intermediario es quien compra y vende las formas valoradas, permitiendo la fluidez de las operaciones de manera que el vendedor no tiene que esperar hasta encontrar un comprador específico de los títulos que ofrece. La función de un LP es garantizar la compra o la venta de un activo digital ante cualquier solicitud las 24 horas del día los 365 días del año. De manera muy simplificada se puede explicar como un programa que funciona manteniendo un equilibrio entre dos o más criptomonedas, de manera que sus precios se ajustan automáticamente en la medida en que una de ellas es vendida o comprada. Este mecanismo garantiza que las operaciones se puedan realizar constantemente y sirve también como equilibrio y respaldo del valor de los activos digitales.

Como podemos ver, las DeFi son una vertiente muy importante de lo que actualmente se ha llamado *Fintech*. Esto es la aplicación de la tecnología a las finanzas, que ha permitido la existencia de bancos virtuales sin sucursales físicas, modelos de inteligencia artificial o análisis *big data* que pueden reducir los factores de riesgo y ofrecer servicios a un número mucho mayor de clientes, esquemas de bajo costo operativo que pueden otorgar créditos casi inmediatos a personas de bajos ingresos o pequeñas empresas (FinTech y CMM, 2022). Las experiencias Fintech, junto con las alternativas técnicas que ofrecen las DeFi están iniciando un cambio financiero a nivel mundial de gran importancia.

¿Finanzas descentralizadas para los gobiernos locales?

Proyectos de inversión

La posibilidad de financiar proyectos urbanos ya se ha visto que es real a partir de la experiencia en la ciudad de Miami, en donde se ha integrado con gran éxito el financiamiento vía *tokens* a proyectos residenciales (Fiona, 2022). Otros proyectos como infraestructura urbana aún no se han realizado, pero teóricamente es totalmente viable en especial si se hace bajo la figura de proyecto público-privado.

Los proyectos locales ahora pueden buscar financiamiento adicional nacional o internacional a través de la colocación de NFT que podrían hacer las veces de bonos. El proyecto puede manejarse de dos formas: como proyecto público que paga regalías por financiamiento o como proyecto público-privado que paga regalías por los beneficios que genera.

Los NFT podrían hacer las veces de bonos o de acciones. En el primer caso se trataría de una emisión de activos digitales que financiarían la ejecución de una obra y recibirían un pago durante el tiempo pactado. En el segundo caso podrían ser algo muy parecido a una acción, emitida por algún vehículo financiero como podría ser un fideicomiso que incluya capital privado. Las utilidades que genera el proyecto son la base para las ganancias que obtendrían los activos digitales en forma de NFT.

Un estudio que compara los esquemas tradicionales de financiamiento para infraestructura pública con los procedimientos vía *tokenización* concluye que para estos últimos puede haber las siguientes ventajas: mayor liquidez, mayor eficiencia en las transacciones, más transparencia y más participación privada. La *tokenización* permite entonces una mayor disponibilidad de capital de inversión, un esquema más eficiente de operación y una reducción de riesgos para la contraparte (Segura, 2020).

Moneda local

Viendo un poco más allá, incluso la posibilidad de contar con una moneda o *token* local es ya una realidad, con todo lo que ello implica en cuanto a consumo local y promoción económica de muy diversa índole. Así es que, por sus propias características, los gobiernos locales parecen ser la instancia gubernamental que debe ver con más interés las finanzas descentralizadas y que mejor provecho puede sacar de esta revolución tecnológica.

En varios lugares ha habido intentos para contar con monedas locales, también llamadas monedas sociales, a fin de incentivar el consumo local. Estas monedas son un esquema de fidelidad que busca asegurar la compra de productos locales y así fortalecer el mercado local con la solidaridad de los consumidores de la región. Tienen tiempo de existir, tan sólo en España hay más de 70 monedas sociales (OCU, 2021), pero surgieron nuevas experiencias con la pandemia de COVID-19. Las monedas sociales buscan incentivar el comercio local, contratar mano de obra local, favorecer acciones filantrópicas

y, sobre todo, reforzar la identidad y la solidaridad locales. Actualmente, existen diversas plataformas que permiten generar *tokens* tipo NFT que pueden hacer las veces de moneda local. Las ventajas que pueden tener los NFT respecto a cualquier otro tipo de moneda local son, entre otras, bajo costo de producción, diseño personalizado que puede permitir adquirir un determinado tipo de productos, o sólo bajo ciertas condiciones de venta también puede generar esquemas de fidelidad mediante la acumulación de *tokens* adicionales al estilo de la acumulación de puntos de las tarjetas de crédito tradicionales.

De manera muy similar, los NFT pueden utilizarse para potenciar instrumentos como los *vouchers* o vales que han sido utilizados en Chile y otros países como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Holanda para el pago servicios de salud, educación y otros. El sistema es sencillo, se trata de que una parte del gasto gubernamental en dichos servicios llegue a los beneficiarios en forma de vales que sólo pueden ser intercambiados por el servicio para el que están destinados. De esta forma, las familias deciden a qué institución acudir, lo que obliga a los prestadores del servicio a realizar mejoras y mantener la calidad de su servicio para competir adecuadamente con otras instituciones.

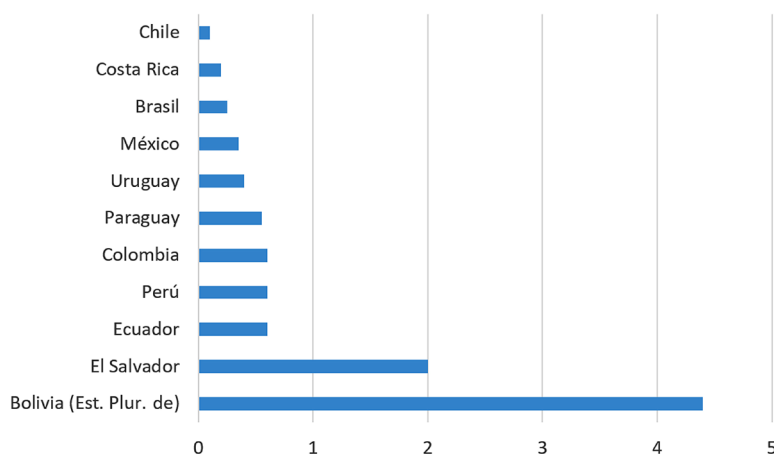
Bonos verdes y bonos de carbono

Este tipo de bonos pueden estar soportados por el siguiente tipo de proyectos: energía renovable, construcción sustentable, eficiencia energética, transporte limpio, buen uso o conservación del agua, tratamiento de agua con captura de metano, manejo de residuos sólidos con captura de metano o generación de energía, agricultura sostenible, bioenergía, reforestación o conservación de bosques.⁹ Con el uso de la tecnología *blockchain* y el internet de las cosas (IoT), como lo propone el proyecto Genesis 2.0, es posible emitir NFT que se ofrezcan en diversas plataformas de inversión. La ventaja de estos respecto a los bonos tradicionales es que al apoyarse en el IoT es posible hacer un monitoreo en tiempo real del proyecto lo que no sólo confirma la existencia del mismo, sino que también arroja datos sobre sus avances o logros. Adicionalmente, por la certeza que brinda la tecnología *blockchain*, se elimina el riesgo de duplicidad de emisión de bonos por proyecto, así como el

⁹ Proyectos aceptados por la Bolsa Mexicana de Valores; pueden variar en otros países.

riesgo de basarse en proyectos fantasma. La emisión y capitalización de los NFT tiene un costo mucho menor al de la emisión de bonos tradicionales y mayor versatilidad de colocación en plataformas de todo el mundo, algo que no es posible para los bonos tradicionales.

GRÁFICA 2
COSTO DE CUBRIR CON CONEXIÓN A TODOS LOS HOGARES.
PORCENTAJE DEL PIB MENSUAL



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la Cepal (2020).

Cobertura de internet e inclusión financiera

Para que los gobiernos locales puedan acceder a los beneficios de las alternativas descritas en los apartados anteriores es requisito indispensable que la localidad y una buena parte de la población que la habita tengan acceso a internet. En este sentido, con base en los costos de los planes de internet de banda ancha móvil y fija, la Cepal ha estimado el costo de conectar a todos los hogares que carecen de este servicio. Este costo incluye el pago mensual de una conexión fija y una conexión móvil en el caso de los hogares urbanos no conectados, así como el pago de una conexión móvil de los hogares rurales. En los casos de Bolivia y El Salvador el costo mensual de conectar a los hogares que no cuentan con dicha conexión es mucho mayor que en el del resto de los países de

la región, debido al gran número de hogares desconectados y a su bajo nivel de ingresos. El costo de proveer una conexión a los dos quintiles de menores ingresos en ambos países es mayor que el costo que supondría lograr la conexión universal en el resto de los países (Cepal, 2020).

Ya con acceso a internet, la tecnología *blockchain* puede cerrar en muy poco tiempo la brecha entre la población que actualmente tiene acceso a los servicios financieros y la que sigue recurriendo a las finanzas informales. La ventaja que se presenta es principalmente que no se requieren grandes inversiones en la construcción, equipamiento y contratación de personal para tener sucursales bancarias en todas las localidades. Con un costo casi igual a cero, actualmente es posible que quien tenga acceso a internet y desee tener una cuenta para realizar operaciones en línea pueda hacerlo. La única limitante es la aceptación por parte de los comercios locales para recibir pagos en línea o con activos digitales. Las instituciones financieras tradicionales no han avanzado en una mayor cobertura de la población debido, principalmente, al alto costo de ofrecer sus servicios en regiones pobres o escasamente pobladas y al bajo margen de ganancia que representa su operación en dichos lugares (De Olloqui, Andrade y Herrera, 2015).

Una investigación realizada en la región subsahariana de África mostró que la tecnología *blockchain* tiene ahí un gran potencial para mejorar la inclusión financiera debido a su versatilidad, el bajo costo y la ausencia de intermediarios. Una limitante es la falta de conectividad, en su mayoría la gente se conecta a través de telefonía móvil, pero no todo el territorio tiene cobertura. Otra limitante es el muy escaso desarrollo de aplicaciones amigables a nivel local, debido a la falta de madurez en la asimilación de la tecnología y a la falta de iniciativas que promuevan y aprovechen la tecnología (Danho y Habte, 2019).

En el caso de AmLat existen fuertes diferencias de conectividad entre la zona urbana y la zona rural. Se estima que 67% de los hogares urbanos está conectado a internet frente a sólo 23% de los hogares rurales. En países como Bolivia, El Salvador, Paraguay o Perú más de 90% de los hogares rurales carecen de conexión a internet. Incluso en países con mejores condiciones como Chile, Costa Rica y Uruguay sólo cerca de la mitad de los hogares rurales están conectados (Cepal, 2020).

La conectividad a través de telefonía móvil es una variable muy importante para que buena parte de la población tenga acceso a internet. Se estima que entre la población de AmLat el número de suscriptores a la telefonía móvil podría llegar a 490 millones en 2025, lo que supera ampliamente los 352 millones que contaban con dicha tecnología en la región en 2012 (Zegler *et al.*, 2020). Además, siguiendo la tendencia de los últimos años en la región de generar más responsabilidad y descentralización de servicios y proyectos de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales, en el campo de las telecomunicaciones y en la búsqueda de disminuir la brecha digital se han presentado proyectos como E-localidades en República Dominicana, o el proyecto de Modernización de Gobiernos Locales en Panamá (Zegler *et al.*, 2020). A estos proyectos podríamos agregar la expansión del Banco del Bienestar en México. Por tanto, los esfuerzos nacionales para lograr mayores niveles de bancarización de la población se pueden ver complementados con esfuerzos locales para ampliar la cobertura de internet y promover la cultura de uso de alternativas financieras formales.

Teletrabajo

Una buena cobertura en conectividad y el acceso a las DeFi pueden incentivar en gran medida el teletrabajo. En Europa y en Estados Unidos casi 40% de los trabajadores puede trabajar desde su hogar, cifra que se reduce a menos de 15% en algunos países de África. En el caso de América Latina y el Caribe, la Cepal estima que alrededor de 21.3% de la gente empleada podría teletrabajar (Cepal, 2020). La experiencia de la pandemia por COVID-19 incentivó el trabajo en casa y, en muchas actividades, el regreso a las oficinas fue menor o menos constante de lo que sucedía antes de la pandemia.

El teletrabajo en el medio urbano es ya una realidad que implica reducción de costos, tanto para empleadores como para trabajadores, pues representa menos inversión en oficinas y su equipamiento, así como menos gastos en transporte y la posibilidad de tener más de un empleo al mismo tiempo. Pero también es una oportunidad para que municipios pequeños o rurales atraigan gente que desee hacer teletrabajo en condiciones distintas de las urbanas. En especial las localidades que tienen ya experiencia por tener atractivos turísticos, y dadas sus condiciones e infraestructura, pueden potenciar la atracción de migrantes altamente calificados y con buen nivel

de ingreso que buscan espacios más amplios, clima más agradable, o simplemente ubicarse en lugares de mayor agrado y compatibilidad con sus gustos e intereses. Atraer teletrabajadores es atraer gente con buen nivel de educación y de ingresos, lo que representa un beneficio importante para la localidad.

Seguridad

Contrariamente a lo que podría ser la percepción generalizada sobre la seguridad que ofrecen las DeFi, en el tema de la seguridad es justo en donde se encuentra una de sus mayores fortalezas. Hemos visto cómo plataformas gubernamentales de todo el mundo han sido hackeadas y sus datos exhibidos por diferentes medios. De igual forma, muchos bancos han sufrido fuertes ciberataques que han afectado sus cuentas o las de sus clientes. Sin embargo, en las DeFi hasta ahora no ha existido el hackeo a ninguna de las redes que hacen posible las criptomonedas, en principio, porque la propia tecnología al tener un mecanismo permanente de autenticación de cada elemento de información impide su falsificación o suplantación. Lo que puede ser objeto de ataque son las plataformas (centralizadas o no) debido a errores en su programación. Por lo que, con elementos muy básicos en un ambiente ampliamente descentralizado, la seguridad de los activos digitales y de los datos personales es mucho mayor que la que hemos conocido hasta ahora en la Web1 y en la Web2, así como en las propias instituciones financieras tradicionales.

CONCLUSIONES

Los gobiernos locales en AmLat son muy diversos, pero todos tienen importantes limitaciones financieras para cumplir con las atribuciones y funciones que son su responsabilidad. Si bien muchas de sus funciones las realizan de manera concurrente con los otros niveles de gobierno y en muchos casos pueden celebrar convenios para que otras instancias las realicen directamente, en la medida en que su participación es más importante las necesidades locales se atienden con visión local y mayor cercanía. El crecimiento urbano acelerado de la región sólo podrá ser adecuado si los gobiernos locales logran obtener recursos para construir la infraestructura necesaria para una adecuada

habitabilidad y prestación de servicios, lo cual los obliga a buscar alternativas de financiamiento. Por su parte, las finanzas descentralizadas ofrecen nuevas alternativas de bajo costo que pueden compensar algunas de las debilidades recaudatorias de los gobiernos locales. De igual forma, por la vía de la captación de capitales de todo el mundo es posible para un gobierno local encontrar la forma de financiar proyectos importantes de infraestructura. La posibilidad de contar con una moneda local o vales para el pago de servicios es viable, lo que genera alternativas de incentivos al consumo local y a una competencia más justa entre prestadores de servicios. Los gobiernos locales pueden contribuir a los esfuerzos por lograr una mayor cobertura de conectividad para su población; con ello y con el acceso a las finanzas descentralizadas pueden lograr la inclusión financiera de grupos que hasta ahora han permanecido marginados de este tipo de servicios. El proceso de asimilación y adaptación puede ser un reto importante para muchas localidades, en especial las del medio rural pero, sin duda, es una alternativa para explorar.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018), *Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe 2022*.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012) *Población, desarrollo y territorio sostenible*, Santiago de Chile.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*, Santiago de Chile.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2008), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier Rapport Mondial*, Barcelona.

- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2011), *La financiación de los gobiernos locales: desafíos del siglo XXI. Segundo informe mundial sobre la descentralización y la democracia local GOLD II*, Pamplona.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2013), *Tercer informe mundial sobre la descentralización y la democracia local GOLD III*, Barcelona.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2019), *Informe regional GOLD V de América Latina y el Caribe*, Barcelona.
- World Economic Forum (2021), *Decentralized Finance Policy-Maker Toolkit*, White Paper.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel (1996), *Descentralización fiscal en América Latina: balance, retos y perspectivas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea (2003), *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dabla-Norris, Era, Yix Deng, Anna Ivanova, Izabela Karpowicz, Filiz Unsal, Eva Van Leemput y Joyce Wong (2015), “Inclusión financiera: un enfoque centrado en América Latina”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, octubre-diciembre, pp. 244-281.
- Danho, Sargon y Yonathan Habte (2019), *Blockchain for Financial Inclusion and Mobile Financial Services: A study in sub-Saharan Africa*, proyecto de grado en Ingeniería Industrial y Administración, Estocolmo, Kungliga Tekniska högskolan Royal Institute of Technology.
- De Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade y Diego Herrera (2015), *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años*, núm. IDB-DP-385, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordan, Ricardo y Daniela Simioni (1998), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Orduña Rebollo, Enrique (2005), *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel.
- Porto, Alberto, Huáscar Eguino y Walter Rosales (2017), *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Radics, Axel *et al.* (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tian, Yifeng *et al.* (2020) “Finance Infrastructure Through Blockchain-Based Tokenization”, *Frontiers of Engineering Management*, vol. 7, pp. 485-499. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42524-020-0140-2>
- Trivedi, Sonal, Kiran Mehta y Renuka Sharma (2021), “Systematic Literature Review on Application of Blockchain Technology in E-Finance and Financial Services”, *Journal of Technology Management & Innovation*, vol. 16, núm. 3, pp. 89-102. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000300089>
- Valencia Carmona, Salvador (2010), *Gobierno local y municipal latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Victory, Catalina (1997), *Gobiernos municipales y desarrollo local*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe,
- Zegler, Sandra, Joaquín Arias Segura, Matías Bosio, Kemly Camacho y Eje Transversal Innovación y Tecnología (ETIT) (2020), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Recursos electrónicos

- ADV Ratings (2024), “World’s Top Banks by Market Capitalization”, *ADV Ratings*, 21 de marzo, documento html disponible en: <https://www.advratings.com/banking/worlds-top-banks-by-market-cap> (consulta: 07/06/2024).
- Armstrong, Brian (2023), “The Future of Money is Here – and it’s Crypto”, *Coinbase*, 19 de diciembre, documento html disponible en: <https://www.coinbase.com/th/blog/the-future-of-money-is-here-and-its-crypto> (consulta: 07/06/2024).
- Banco Mundial (2022), *Datos de libre acceso del Banco Mundial*, documento html disponible en: <https://datos.bancomundial.org/> (consulta: 07/06/2024).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), *Database of Political Institutions*, documento html disponible en: <https://www.iadb.org/es/recursos-de-conocimiento/investigacion-en-el-bid/conjuntos-de-datos/base-de-datos-de-instituciones> (consulta: 07/06/2024).

- CoinMarketCap* (2024), “Today’s Cryptocurrency Prices by Market Cap. Bitcoin’s Price History, 2024”, *CoinMarketCap*, documento html disponible en: <<https://coinmarketcap.com/es/>> (consulta: 07/06/2024).
- Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (2021), *Día de los Ayuntamientos*, Santo Domingo, Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial/Gobierno de la República Dominicana, documento html disponible en: <<https://cpadp.gob.do/dia-de-los-ayuntamientos/>> (consulta: 07/06/2024).
- Diskover for artists* (2021) “Cuánto pagan los servicios de streaming de música”, *Diskover for artists*, 3 de diciembre de 2018, actualizado en 2021, documento html disponible en: <<https://diskover.co/cuanto-pagan-los-servicios-de-streaming-de-musica>> (consulta: 07/06/2024).
- FinTech y CMM (2022), *La relevancia de la competencia en la red de pagos para el crecimiento económico y la inclusión financiera*, México, CMM (De la Calle, Madrazo, Mancera)-Asociación FinTech México, enero, documento html disponible en: <<https://fintech-mexico.squarespace.com/la-relevancia-de-la-competencia-en-la-red-de-pagos>> (consulta: 07/06/2024).
- Fiona, C. (2022), “Cryptocurrency Creeps into Real Estate: 11,000-Squarefoot Mansion to Be Sold Via Nfts”, *BTCC News*, 27 de abril, documento html disponible en: <<https://www.btcc.com/en-US/coin-news/market-updates/cryptocurrency-creeps-into-real-estate-11000-squarefoot-mansion-to-be-sold-via-nfts>> (consulta: 07/06/2024).
- Fipeco (Finances Publiques et Économie) (2023), “Les recettes des administrations publiques locales”, *Les fiches de l’encyclopédie*, VII: *Les finances locales*, Finances Publiques et Économie, documento html disponible en: <<https://www.fipeco.fr/pdf/RessourcesAPUL.pdf>> (consulta: 07/06/2024).
- Nakamoto, Satoshi (2009), “Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System”, documento html disponible en: <<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>> (consulta: 07/06/2024).
- OCU (Organización de Consumidores de España) (2021), “Monedas sociales para fomentar el comercio local”, documento html disponible en: <<https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/monedas-sociales>> (consulta: 07/06/2024).
- Segura, Moisés (2020), “Cómo es el proceso de tokenización de un activo inmobiliario”, *Tokeniza. Activos en Blockchain*, documento html disponible en: <<https://>

www.tokeniza.es/como-es-el-proceso-de-tokenizacion-de-un-activo/ (consulta: 07/06/2024).

Semana (2022), “Banco Mundial reportó importante avance en la ‘bancarización’ en América Latina gracias a la pandemia”, *Semana*, 29 de junio, documento html disponible en: <<https://www.semana.com/economia/articulo/banco-mundial-reporto-importante-avance-en-la-bancarizacion-en-america-latina-gracias-a-la-pandemia/202215/>> (consulta: 07/06/2024).

Time.com (2022), “Bitcoin price history”, *Time.com*, documento html disponible en: <<https://time.com/nextadvisor/investing/cryptocurrency/bitcoin-price-history/#:~:text=Bitcoin's%20first%20price%20was%20%240,the%20new%20technology%20would%20work>> (consulta 07/06/2024).

Análisis de los determinantes empíricos del gasto neto ejercido por entidad federativa mexicana. El caso de los ramos 33 y 28 durante el periodo 1998-2022: un enfoque de datos panel

Miguel Ángel Langle Flores

INTRODUCCIÓN

El presupuesto de egresos de la federación (PEF) es un documento jurídico elaborado por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), donde se detalla la forma de distribución, el monto, el destino y el tipo de gasto de los recursos financieros integrantes del gasto público (Díaz-Cayeros, 1997).

En consecuencia, los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contemplan el indicador de gasto del gobierno como proporción del presupuesto original aprobado (ONU, 2017). Por tanto, el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) lo considera una característica central en sus evaluaciones de las finanzas públicas. Así, una discrepancia entre los gastos ejercidos y los presupuestados superior a 15 por ciento constituye una mala práctica en materia de confiabilidad y planeación (PEFA, 2016).

Si bien el PEF es analizado y autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la evidencia empírica ha traído a discusión las diferencias entre el gasto aprobado y el gasto ejercido (México Evalúa, 2018a y 2018b). La diferencia entre el gasto aprobado y el gasto ejercido puede ser concebida como un indicador de la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos (Hernández, 1997: 1; Díaz y Magaloni, 1998).

En esta línea el poder ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra para modificar el presupuesto, en deterioro de la confiabilidad del documento, ante la factibilidad de sufrir alteraciones y ante la carencia de mecanismos eficaces para controlar y validar el proceso de ejecución del gasto (Núñez, 2017; Ugalde, 2018). Aunque los citados autores se refieren al gasto total, se ha observado un comportamiento similar en cuestión del gasto federalizado, mismo que se ha caracterizado por la ausencia de procedimientos eficaces de supervisión y control del gasto ejercido (PEFA, 2016). Dado lo anterior, es de suma importancia determinar las posibles causas de estas discrepancias financieras, especialmente en el caso del Ramo General 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) mismo que tiene como finalidad impulsar la equidad entre las entidades federativas al descentralizar diversas competencias en materia de gasto público.

Ante dicho problema de investigación este trabajo tiene como objetivo identificar la incidencia de la alineación partidista vertical (entre la presidencia y la gubernatura)¹ y los procesos electorales para gobernador sobre las diferencias entre el gasto estatal aprobado y ejercido de los ramos 33 (rubros etiquetados) y 28 (rubros no etiquetados) durante el periodo 1998-2022.

Siguiendo a Sánchez (2020), en el primer escenario se espera, como hipótesis de investigación, que los estados gobernados por la oposición reciban más recursos del Ramo 33 y menos recursos correspondientes al Ramo 28 de los aprobados, frente a aquellas entidades en donde tiene lugar la alineación partidista vertical, al tratarse de recursos condicionados y no condicionados, respectivamente (Hernández, 1997: 19). Además, en el caso de los procesos electorales para gobernador (año de elección y año inmediato anterior) se plantea que en años electorales el gasto neto ejercido (GNE) de los ramos generales 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios)

¹ La alineación partidista vertical, o gobierno unificado vertical, corresponde al caso en donde el mismo partido controla por lo menos dos niveles al interior del gobierno (Sánchez, 2020).

y 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios) sea mayor y menor, respectivamente.

El documento se encuentra dirigido a tomadores de decisiones o planificadores sociales del sector público y se desagrega en cinco secciones. Después de la introducción, en la segunda sección se contextualiza el objeto de estudio y se explicita la importancia de las transferencias federales en los ingresos estatales, además de identificar las diferencias entre el gasto aprobado y el gasto ejercido en ambos ramos (33 y 28). En el tercer apartado se presenta a detalle la metodología empleada para abordar las fuentes primarias (Inegi, 2022a, 2022b; Conapo, 2022; SHCP, 2022; OEE, 2022; Sánchez, 2020) y secundarias de la investigación (México Evalúa, 2014, 2018a, 2018b), mientras que en el cuarto apartado se describen y analizan los resultados. Finalmente, la última sección se destina a conclusiones y reflexiones finales.

ANCLAJE TEÓRICO Y EMPÍRICO

Siguiendo a Gámez e Ibarra (2009), la literatura acerca del ciclo político económico, desarrollada durante la década de 1970, aborda la manera en la cual los gobiernos influyen en los escenarios macroeconómicos de forma predecible y sistemática. En un primer momento se enfatiza el comportamiento oportunista del gobierno al buscar prevalecer en el poder. Posteriormente, se genera la vertiente partidaria o ideológica en donde los gobiernos de izquierda se vinculan con su preferencia (en términos de política económica) por el bajo desempleo y el alto crecimiento, mientras que los gobiernos de derecha prefieren la estabilidad macroeconómica, esto es, bajas tasas de interés e inflación controlada (Alesina, Roubini y Cohen, 1999).

Después los ciclos políticos incorporaron las expectativas racionales del electorado y su incidencia sobre el grado de influencia del gobierno en la economía, es decir, el comportamiento racional del público limita la toma de decisiones de política económica y sus consecuentes implicaciones sobre las variables económicas.

Al interior del ciclo político económico se encuentra el ciclo político presupuestal cuyo objetivo consiste en examinar los mecanismos oportunistas alrededor del gasto presupuestal. Si bien el CPP se encuentra sujeto a

factores demográficos, geográficos e institucionales (Franzese, 2002), se enfatiza el uso de instrumentos fiscales (transferencias, impuestos y gasto público) para influir de manera oportunista en las preferencias electorales y aumentar la probabilidad de victoria (Shi y Svensson, 2006).

Dichos incentivos tienen lugar ante las limitaciones de la política monetaria (oportunistamente) para moldear el gasto presupuestal. Por un lado, el control (discrecional) de esta política por parte del ejecutivo es limitado, especialmente, por la independencia del banco central y, por otro lado, los instrumentos fiscales son más propicios para el oportunismo, debido al nivel de control del gobierno en materia de gasto público (Drazen, 2000: 22-25).

En síntesis, el ciclo político presupuestal aborda la interrelación entre el calendario electoral y las variables presupuestarias, mientras que el ciclo político económico plantea el manejo de la política macroeconómica para obtener ganancias electorales (ciclo oportunista), así como el seguimiento de cada partido a sus elecciones de política económica después de la elección (ciclo partidario). En el caso oportunista, los electores priorizan a los gobiernos que sostienen mejores condiciones económicas. A su vez, los gobiernos manipulan los instrumentos de política pública previo a las elecciones, especialmente, mediante el manejo discrecional del presupuesto público (Ramírez y Erquizio, 2012).

En los ciclos políticos partidarios los candidatos elegidos intentan aplicar su programa político una vez elegidos, es decir, el cambio en la política económica tiene lugar durante la llegada al poder del partido en turno, mientras que en los ciclos políticos oportunistas se anticipa la toma de decisiones económicas para conservar el poder sujeto al voto del electorado racional (Alesina, Roubini y Cohen, 1999). Ejemplo de esto es el incremento en la dotación de bienes públicos locales y la contracción de los impuestos de forma previa a las elecciones (Foucault y François, 2005).

Aunque la hipótesis respecto a la existencia de los ciclos políticos económicos oportunistas y partidarios se origina, respectivamente, en los trabajos seminales de Nordhaus (1975) y Hibbs (1977) para países desarrollados, se tiene una sólida evidencia empírica en países subdesarrollados entre ellos México (Ramírez y Erquizio, 2012).

El CPP es de particular importancia en los países emergentes o en las nuevas democracias ante la asimetría de la información distribuida en el

electorado y su escasa experiencia en procesos democráticos; ambas circunstancias favorecen la presencia del CPP oportunista. En el caso de México, caracterizado por su dinámica de democratización durante las últimas tres décadas e incorporado a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en 1994 por la apertura de su economía (Tahar y Carrasco, 2008), la carencia de información institucional favorece el surgimiento de prácticas oportunistas en el gobierno y el manejo discrecional de los recursos públicos, especialmente durante ciclos electorales en donde los recursos son destinados tanto a infraestructura de servicios públicos como a transferencias directas (González, 2002).

Esta problemática social presente con mayor incidencia en los citados países, debido a la mayor debilidad de los sistemas institucionales, nacionales y subnacionales, de contrapesos (mediante la separación de poderes) y el mayor poder discrecional del ejecutivo sobre los instrumentos fiscales, se caracteriza por la manipulación del gasto público a través de subsidios, transferencias directas e impulso de obras públicas (Schuknecht, 1996).

En México una proporción significativa del gasto se encuentra sujeta a transferencias federales predeterminadas y no predeterminadas (como los ramos generales), en consecuencia, los beneficios de las conductas políticas oportunistas podrían repartirse entre los niveles federal y estatal. En el caso ulterior el ejercicio del gasto estatal gubernamental gira alrededor de la percepción pública del gobierno del estado (Gámez e Ibarra, 2009).

De acuerdo con Argáez (2016), la teoría se ha ampliado para incluir la competencia electoral como un elemento que impacta sobre los incentivos políticos (Schultz, 1995). En este sentido, la manipulación de la política económica no es sistemática, ya que se encuentra en relación directa con el nivel de competencia electoral. Esto es, cuando la competencia es alta el gobierno federal tiene mayores incentivos para sesgar la economía, y viceversa (Bouyne, 1998).

A su vez, la división de poderes y la existencia de contrapesos disminuye la hipotética discrecionalidad del gobierno federal alrededor del presupuesto al crearse un conflicto de intereses entre el poder legislativo y ejecutivo en favor de la disciplina fiscal, siempre y cuando el primero pueda incidir en la revisión del presupuesto (Streb, Lema y Torrens, 2009). En esta línea, las autoridades presupuestarias con poder de veto también pueden actuar como

un inhibidor del CPP, ya que su presencia deriva en niveles inferiores de gasto (Chang, 2008).

En virtud de lo anterior, se necesita un equilibrio entre la recaudación de los impuestos más significativos (en términos de magnitud) por parte del gobierno federal (principio de eficiencia recaudatoria) y los ingresos de cada orden inferior de gobierno para solventar adecuadamente sus gastos (principio de correspondencia fiscal). Para ello se requiere un sistema de transferencias federales² con la capacidad de redistribuir a los órdenes de gobierno subnacionales sus contribuciones (Hernández, 1997).

De acuerdo con Sánchez (2020: 16),

en la relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal, el partido político es un instrumento que puede permitir la coordinación o el conflicto. Habrá más posibilidades de cooperación cuando ambos niveles estén controlados por el mismo partido; en contraparte, habrá más probabilidades de conflicto cuando cada nivel de gobierno esté en manos de partidos políticos diferentes.

En esta línea Garman, Haggard y Willis (2001: 209) señalan que

en el tema de la descentralización fiscal, la preferencia del gobierno federal es controlar los recursos que trasfiere a los estados. De manera específica, un control centralizado le permitirá igualar la distribución de bienes y servicios en todo el país en función de sus necesidades, así como distribuir recursos para fines exclusivamente políticos: ganar las elecciones y mantener las coaliciones legislativas.

En el caso de la alineación partidista vertical, internacionalmente se han demostrado menos disputas entre los niveles de gobierno (Read, 2016; Benton, 2019) y una mayor delegación de responsabilidades hacia los estados (Krause y Bowman, 2005). Mientras que a nivel nacional se ha evidenciado el efecto de la alineación partidista vertical sobre las transferencias federales

² Siguiendo a Peña (2011: 20): “las transferencias intergubernamentales pueden definirse como los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Estos recursos sirven para fortalecer tanto el equilibrio vertical al reducir la brecha de los gobiernos entre los gastos y los ingresos propios, como el horizontal, al disminuir la distancia entre la capacidad de inversión o de gasto entre gobiernos del mismo nivel.

(Flamand, 2006; México Evalúa, 2018a; Hernández y Morales, 2022). Por otro lado, tanto a escala internacional (Bove, Efthyvoulou y Navas, 2017; Katsimi y Sarantides, 2012; Shi y Svensson, 2006) como nacional (Gámez e Ibarra, 2009; Ramírez y Erquizio, 2012; Argáez, 2016), existe evidencia en favor de un manejo discrecional de la política económica durante procesos electorales.

De acuerdo con Hernández (1997: 28): “un sistema de transferencias federales eficiente y solidario [...] compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”. México dispone de dos rubros principales de transferencias federales para satisfacer dichos propósitos: el Ramo 28, integrado por participaciones³ con objetivos resarcitorios, y el Ramo 33, constituido por aportaciones⁴ con finalidades compensatorias (Sánchez, 2020). De forma previa a la fundación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1982, los ingresos propios a nivel subnacional eran superiores a las transferencias federales. Posteriormente, las transferencias han excedido de manera amplia a los ingresos propios. Dicha tendencia se acentuó al entrar en operaciones en 1998 el Ramo 33, derivado de una reforma a la Ley de coordinación fiscal (LCF) (Chiapa y Velázquez, 2011).

En este sentido, Hernández y Morales (2022) han identificado la variación en las transferencias federales (Ramo 33) recibidas por las entidades del Estado de México, Guanajuato y Tabasco. Sus resultados reflejan una influencia de

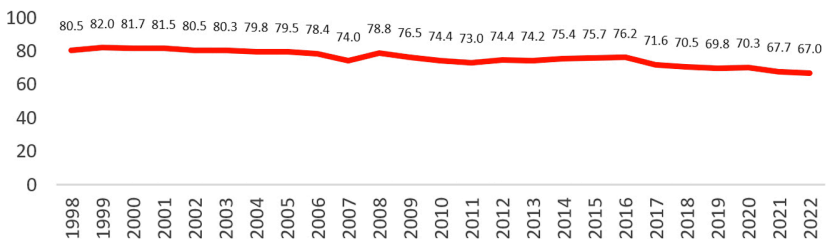
³ El Ramo 28 cuya primera aparición refiere al PEF de 1998 se constituye por diversos rubros de participaciones, además de su componente mayoritario (el Fondo General de Participaciones), entre ellos el fondo de fomento municipal, el fondo de fiscalización y recaudación, el fondo de extracción de hidrocarburos, las participaciones en el impuesto especial sobre producción y servicios, la proporción de recaudación federal participable, la participación a municipios por donde se exportan hidrocarburos, los incentivos a la venta final de gasolina y diésel, la tenencia o uso de vehículos, el fondo del impuesto sobre la renta, el fondo de compensación sobre automóviles nuevos, el fondo de compensación de REPECOS-intermedios y otros incentivos derivados de convenios de colaboración (DOF, 2022).

⁴ Por su parte, el Ramo 33 se integra (actualmente) por ocho fondos distintos de aportaciones, a saber: *i*) el fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo (FONE, desagregado en servicios personales, fondo de compensación, gasto de operación y otros gastos corrientes), *ii*) fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA, desagregado en educación tecnológica y educación de adultos), *iii*) fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF), *iv*) fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (Fortamun), *v*) fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS, desagregado en entidades y municipal y de las demarcaciones territoriales del distrito federal), *vi*) fondo de aportaciones múltiples (FAM, desagregado en infraestructura educativa y asistencia social), *vii*) fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal (FASP); y *viii*) fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA) (Martínez, 2023).

la alineación partidista respecto a la distribución de los recursos, además de un sobrejercicio en el periodo 2012-2018. Por otro lado, tanto a escala internacional (Bove, Efthyvoulou y Navas, 2017; Katsimi y Sarantides, 2012; Shi y Svensson, 2006) como nacional (Gámez e Ibarra, 2009; Ramírez y Erquizio, 2012; Argáez, 2016) existe evidencia en favor de un manejo discrecional de la política económica durante procesos electorales.

En virtud de lo anterior, en la gráfica 1 se presenta el porcentaje promedio general de las transferencias federales (ramos 33 y 28) respecto al ingreso estatal. El promedio del periodo (1998-2022) es de 75.7%, en otras palabras, más de tres cuartas partes de cada peso del citado ingreso derivan de las participaciones y aportaciones de la federación. Además, la gráfica muestra una tendencia a la baja en el porcentaje promedio general de dichas transferencias federales en relación con el ingreso, al oscilar de 80 a 67% durante el periodo, pero con mayor acentuación durante el subperiodo 2016-2022 en donde esta proporción transita de 76 a 67%.

GRÁFICA I
PARTICIPACIÓN PROMEDIO GENERAL DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES
(RAMOS 33 Y 28) RESPECTO AL INGRESO, 1998-2022

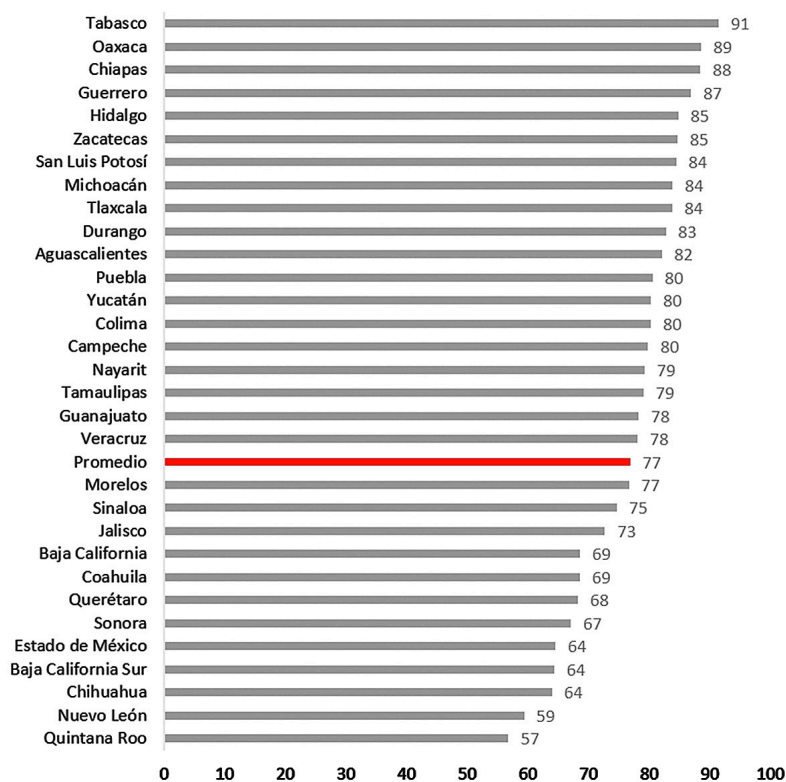


Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a).

Complementariamente, en la gráfica 2 se examina el porcentaje promedio de las transferencias federales (ramos 33 y 28) respecto al ingreso para cada estado. Si bien se exhibe un promedio estatal en torno a 76%, se observan entidades con transferencias promedio cercanas a 90%; tal es el caso de Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas,⁵ mientras que

⁵ En este primer grupo se encuentran las tres entidades federativas mexicanas con los mayores porcentajes de pobreza en relación con el total de su población, a saber: Chiapas (75%), Guerrero (66%) y Oaxaca (61%) (Coneval, 2022).

GRÁFICA 2
 ENTIDADES FEDERATIVAS. PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE
 LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES (RAMOS 33 Y 28) RESPECTO AL INGRESO,
 1998-2022



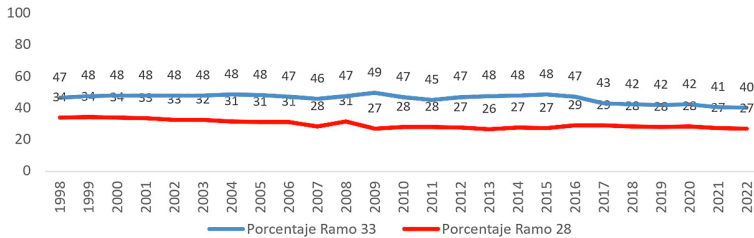
Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a).

Chihuahua, Estado de México (México), Nuevo León, Baja California Sur y Quintana Roo destacan por recibir transferencias equivalentes al 60% de sus ingresos.⁶

Al analizar el porcentaje promedio general de las transferencias federales respecto al ingreso estatal de manera desagregada (durante el periodo bajo estudio), los ramos 33 y 28 representan 46 y 30% de los ingresos estatales,

⁶ En los primeros tres y últimos dos casos, dichas entidades sobresalen del resto por su capacidad productiva y desarrollo turístico, respectivamente (Inegi, 2022b).

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN PROMEDIO GENERAL DE LOS RAMOS 33 Y 28 RESPECTO AL
INGRESO, 1998-2022



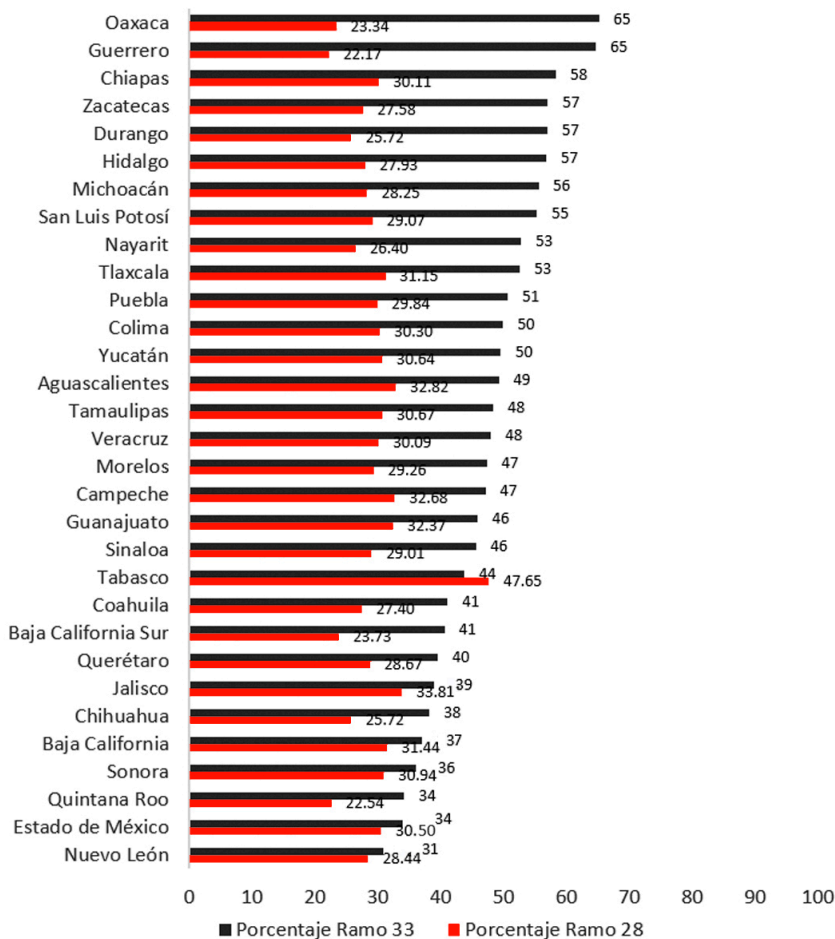
Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a).

respectivamente. En este caso, las participaciones de ambos ramos en el ingreso exhiben una contracción de 7% en relación con su valor inicial (véase gráfica 3). No obstante, cuando se examina la información para cada estado, a excepción de lo observado en seis entidades (Tabasco, Coahuila, Baja California Sur, Querétaro, Chihuahua y Quintana Roo), se presenta una relación inversa entre el Ramo 33 y el Ramo 28, es decir, conforme uno aumenta el otro disminuye, y viceversa (véase gráfica 4).

Aunque la capacidad de generación de ingresos propios (mediante la recaudación de impuestos estatales) varía de acuerdo con el perfil del estado, la relación anterior podría explicarse tanto por la distinta condicionalidad de cada ramo como por sus diversos objetivos. Es decir, el Ramo 33 consiste en una asignación de recursos, en proporción directa a los rezagos y necesidades de las entidades federativas, los cuales son transferidos desde la federación hacia las haciendas públicas de los estados, sujetos a la consecución de los objetivos específicos establecidos en la LCF con la finalidad de asegurar una distribución equitativa en términos compensatorios entre los gobiernos subnacionales.

Por su parte, el Ramo 28 parte de mecanismos de distribución resarcitorios, basados en el nivel tanto de recaudación como de dinamismo de la economía local. A partir de un resarcimiento de: *i*) las aportaciones realizadas a Hacienda por los gobiernos locales; y *ii*) los costos asumidos por el estado o municipio asociados a su desarrollo económico (Peña, 2011: 24; Sánchez, 2023).

GRÁFICA 4
 ENTIDADES FEDERATIVAS. PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LOS RAMOS 33 Y 28
 RESPECTO AL INGRESO, 1998-2022

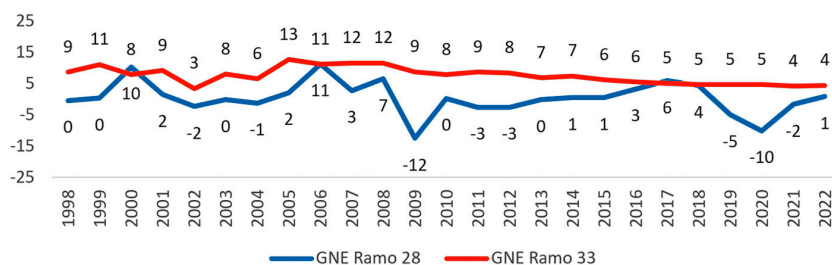


Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a).

En el Ramo 33 Guerrero, Oaxaca y Chiapas sobresalen por sus elevadas proporciones, a diferencia de lo acontecido para Quintana Roo, Estado de México y Nuevo León, entidades en donde lo transferido representa las tres menores proporciones en comparación con el resto; por su parte, en el Ramo 28, Tabasco, Aguascalientes y Jalisco hacen lo propio en el primer caso, así como Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo en el segundo.

Por otro lado, se examinaron las discrepancias entre el gasto aprobado o presupuestado y el gasto ejercido en las entidades federativas de México, mencionadas en los párrafos introductorios. En la gráfica 5 se exhibe el promedio anual del GNE para los ramos 33 y 28.⁷

GRÁFICA 5
GASTO NETO EJERCIDO PROMEDIO.
RAMOS 33 Y 28, 1998-2022



Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP (2022).

En el primer rubro (Ramo 33), correspondiente a recursos etiquetados o condicionados, el GNE presenta un sobrejercicio durante el periodo de estudio (1998-2022), al oscilar entre 13 y 4%. Dicha tendencia se acentúa durante el subperiodo 2005-2009, no obstante, el sobrejercicio disminuye su intensidad de forma considerable del 2015 al 2022.

En contraparte, el GNE del Ramo 28 (recursos no etiquetados o no condicionados) presenta valores tanto negativos como positivos, sin embargo, en el primer caso sobresalen los valores referentes a los años en donde se padece una recesión económica a nivel internacional, es decir, 2009 (12%)

⁷ Para cuantificar la diferencia entre el gasto aprobado y el gasto ejercido se emplea la fórmula: $GNE = ((GE-GA)/(GA))100$, donde GA es igual al gasto aprobado o presupuestado, GE equivale al gasto ejercido y GNE corresponde al gasto neto ejercido.

y 2020 (10%), mientras que los incrementos porcentuales más significativos para dicho ramo tienen lugar en el momento de transición de las administraciones federales correspondientes a los años 2000 (10%) y 2006 (11%).

Al observar la distribución del GNE de los ramos 33 y 28 en las entidades federativas; en el caso del Ramo 33, Colima (10.7%), Quintana Roo (10.5%) y Baja California Sur (10.3%) se sitúan en las primeras tres posiciones, respectivamente, mientras que el Estado de México (5.9%), Chiapas (5.8%) y Veracruz (5.7%) hacen lo propio en las tres últimas. Por su lado, el GNE del Ramo 28 muestra un promedio estatal de 0.5%, además tres entidades reciben menos de lo aprobado, a saber: Baja California, Oaxaca y Guerrero. En cambio, Quintana Roo (3.2%), Tabasco (1.5%), Tamaulipas (1.3%), Jalisco (1.2%) y Nuevo León (1%) presentan sobreejercicios muy por encima del promedio general (véase gráfica 6).

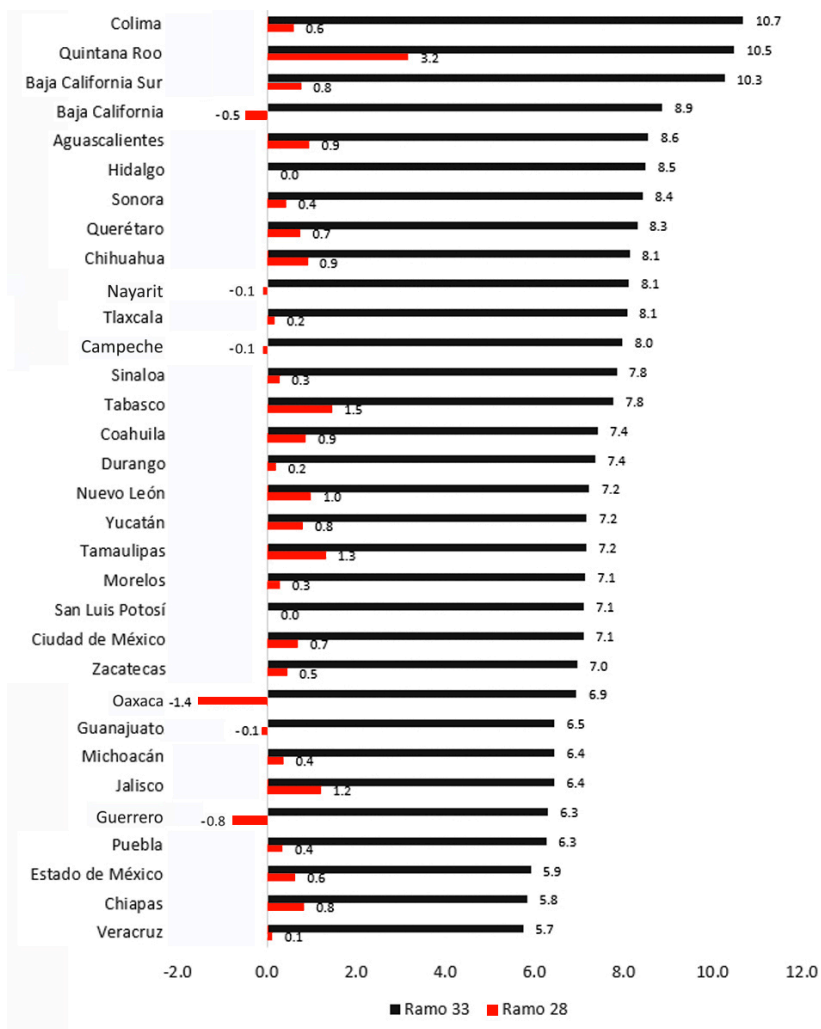
En los últimos cinco casos la falta de un monitoreo sistemático externo, es decir, fuera de la Contaduría Mayor de Hacienda (lo cual sí ocurre en el Ramo 33 por parte del Coneval), así como el considerar recursos no etiquetados alrededor del cumplimiento de una meta específica y la posibilidad de acceder a fondos adicionales mediante adecuaciones o ampliaciones presupuestarias constituyen posibles causas del incurrimiento en un sobreejercicio (Díaz y Magaloni, 1998; México Evalúa, 2018b; Ugalde, 2018).⁸

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el acceso a fondos adicionales por parte de los ramos generales⁹ (entre ellos los ramos 33 y 28); quienes manejan casi la mitad del presupuesto del sector público y generan más de un tercio de las ampliaciones al gasto. Particularmente, durante el periodo 2013-2017, los ramos 33 y 28 se situaron en la segunda y tercera posiciones (sólo

⁸ Siguiendo al CEFP (2018: 63), un sobreejercicio se concibe como el “gasto realizado en mayor cantidad, comparado con el presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente”. Por su parte, de acuerdo con el CEFP (2009: 6), el subejercicio de gasto se define como “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución [...] según lo anterior [...] es la incapacidad o la imposibilidad de devengar la totalidad del gasto autorizado y programado en el plazo establecido para ello. En este sentido, la determinación de la existencia de subejercicios se encuentra relacionada con el Calendario del gasto programado, el cual se constituye como el parámetro de referencia”.

⁹ Además de los ramos 33 y 28, los ramos generales se integran por los ramos: 19 (Aportaciones de la seguridad social), 23 (Provisiones salariales y económicas), 24 (Deuda pública), 25 (Previsiones y aportaciones a los sistemas de educación básica y normal), 30 (Adeudos de ejercicios fiscales anteriores), 34 (Apoyo a ahorradores y deudores de la banca; y 39 (Programa de apoyo al fondo para entidades federativas) (México Evalúa, 2014).

GRÁFICA 6
ENTIDADES FEDERATIVAS. GASTO NETO EJERCIDO PROMEDIO.
RAMOS 33 Y 28, 1998-2022



Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP (2022).

por detrás del Ramo 23) como los ramos generales con mayor sobregasto o sobreejercicio acumulado, con cifras cercanas a los 78 000 y 74 000 millones de pesos, respectivamente (México Evalúa, 2018a).

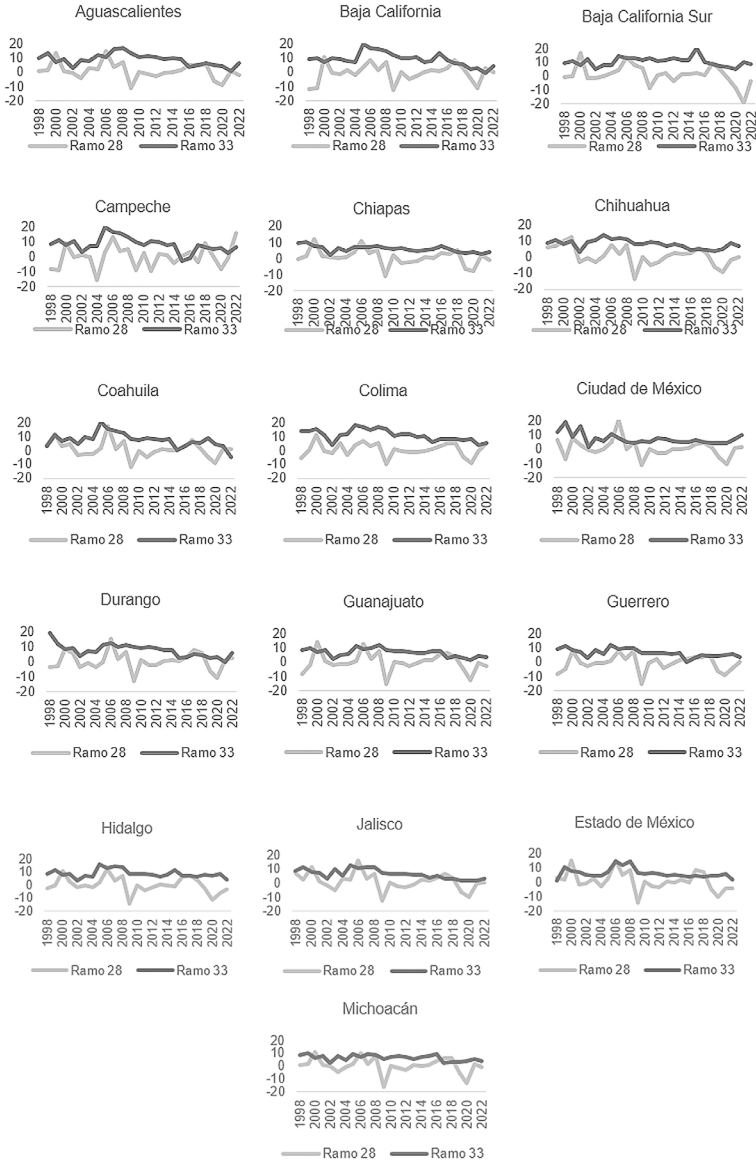
En esta línea, el ejercicio de los ramos generales no depende de un organismo concreto, como en el caso de los ramos administrativos, autónomos o entidades. Son erogaciones asignadas por la SHCP a los gobiernos locales o las entidades de control directo para cubrir obligaciones de pago. En otras palabras, la responsabilidad hacendaria no recae sobre un solo ente público, por tanto, la normatividad heterogénea entre los distintos niveles de gobierno, así como en los gobiernos entre sí, obstaculiza el seguimiento y la fiscalización del dinero público.

Finalmente, la gráfica 7 examina la trayectoria completa del GNE de los ramos 33 y 28 (durante el periodo de estudio) para cada entidad federativa. A excepción del subejercicio observado en Campeche, tanto en 2015 (3.3%) como en 2016 (1.35%), y en Coahuila en el año 2022 (5%), únicamente en el año 2021 se presentan cuatro subejercicios para el Ramo 33; tal es el caso de Baja California (0.8%), Durango (0.3%), Tamaulipas (5.2%) y Zacatecas (2.5%). Además, Baja California Sur, Campeche, Coahuila y Tamaulipas muestran una varianza superior a 20% en su GNE durante el periodo 1998-2022, mientras que Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz registran un grado de dispersión muestral inferior a 5% en el citado lapso.

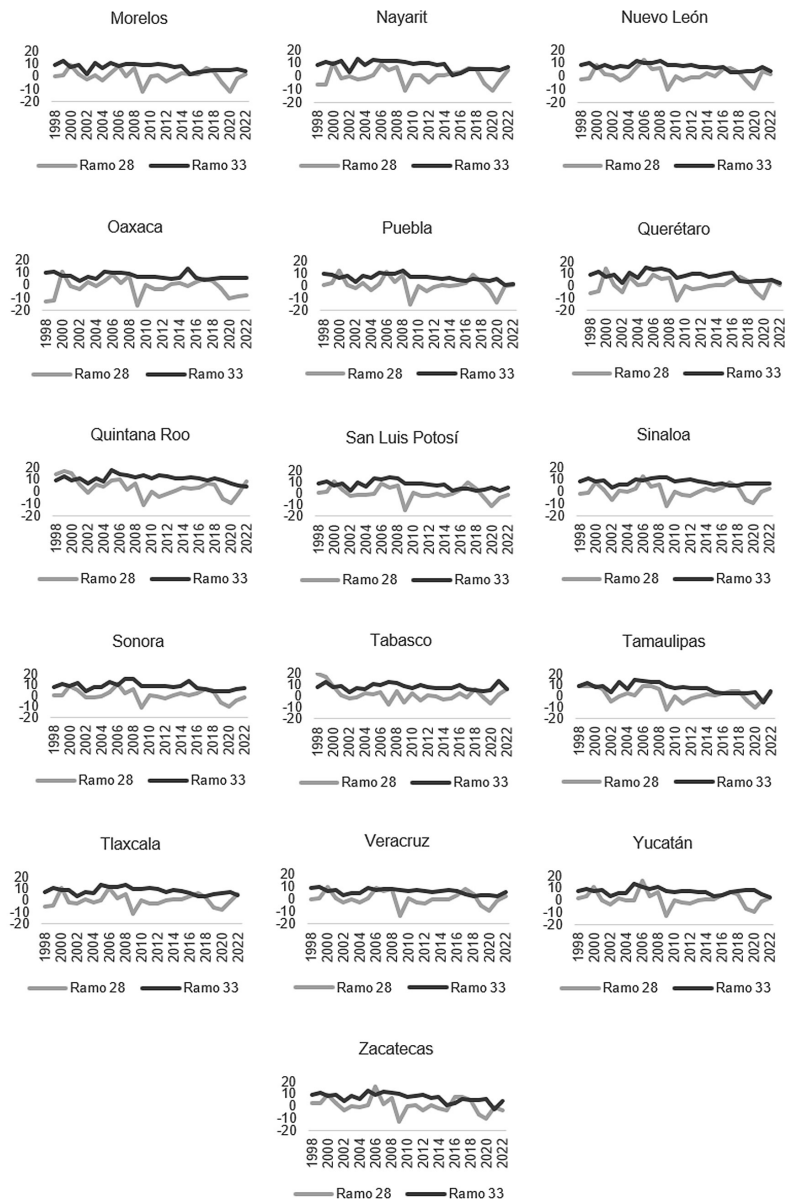
Respecto al GNE del Ramo 28, si bien la trayectoria de cada entidad federativa es muy variable con subperiodos alternados de crecimiento y decrecimiento del GNE, los incrementos más significativos se registran en Baja California (2000) (16.3%), Coahuila (2006) (17.3%), Quintana Roo (1999) (16.5%) y Tabasco (1998) (18.9%). En contraparte, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla presentan los decrecimientos más pronunciados con un valor en torno a 15%, a excepción del primer estado (2004); estos declives transcurren durante la recesión económica internacional del año 2009. A su vez, Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Oaxaca y Quintana Roo exhiben una varianza por encima de 45% en su GNE del periodo (1998-2022), a diferencia de Chiapas, Colima, Morelos, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala, que denotan una dispersión muestral cercana a 25% en el mismo lapso.¹⁰

¹⁰ Estimaciones elaboradas mediante cálculos propios con información de SHCP (2022).

GRÁFICA 7 ENTIDADES FEDERATIVAS. PORCENTAJE DE GASTO NETO EJERCIDO. RAMOS 33 Y 28



Gráfica 7 (continuación)



Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP (2022).

Una vez examinada la teoría así como la contribución de las transferencias federales en materia de ingreso y las discrepancias existentes entre las entidades, además de mostrar las diferencias entre el gasto planeado y ejercido para el caso tanto de los sobreejercicios (Ramo 33 y Ramo 28) como de los subejercicios, es pertinente argumentar la evidencia empírica con la finalidad de sustentar los planteamientos que se presentan al inicio del texto.

En el caso del Ramo 33, al ser recursos etiquetados, los estados gobernados por la oposición tendrán una asignación superior de GNE, principalmente, debido a que el Ramo 33 consiste en recursos etiquetados; en consecuencia, el gobierno federal tiene un mayor control sobre estos y, secundariamente, para evitar discrepancias con la oposición e incentivar una hipotética ganancia electoral en los siguientes procesos democráticos (Sánchez, 2020).

En contraste, las entidades gobernadas por la oposición presentarán un menor GNE del Ramo 28, al considerarse recursos no etiquetados, es decir, sin restricciones respecto a su uso, o no condicionados (Garman, Haggard y Willis, 2001). Ante esta condicionante se espera que el GNE también sea superior e inferior durante procesos electorales (año de elección para gobernador y año inmediato anterior) en los ramos 33 y 28, respectivamente.

METODOLOGÍA

Las variables que utilizamos en la presente investigación explicativa con enfoque cuantitativo para verificar la incidencia de la alineación partidista vertical y los procesos electorales sobre las diferencias en el GNE de los ramos 33 y 28 muestran una serie de observaciones a lo largo del tiempo, en otras palabras, existe información, proveniente de Inegi (2022a; 2022b), SHCP (2022), Conapo (2022) y OEE (2022) sobre los distintos individuos considerados en un horizonte de tiempo.¹¹

¹¹ La estimación de los modelos especificados en la presente sección se realiza mediante datos de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, a excepción de la Ciudad de México (anteriormente denominado Distrito Federal), para el periodo 1998-2022. A diferencia de las 31 entidades federativas consideradas para el estudio la Ciudad de México, administrativamente, sólo recibe aportaciones por el FORTAMUN y el FASP. Además de incidir sobre su grado de compatibilidad con el Ramo 28, en términos comparativos, dicho sesgo de selección pudiera añadir perturbaciones al panel balanceado de variables explicativas.

Cuando esto sucede, bajo ciertos supuestos, el método de datos panel proporciona estimadores insesgados y consistentes para soportar correlacionalmente las principales relaciones de causalidad planteadas en el modelo bajo análisis, mismas que se abordan y desarrollan de manera exhaustiva y detallada de acuerdo con los alcances y objetivos del documento.

Siguiendo a Baltagi (2005: 12-19), los datos panel contienen dos unidades de información básica. La primera son los individuos: $i = 1, \dots, N$, donde N es el número de individuos. La segunda unidad son los periodos: $t = 1, \dots, T$, donde T es el número de periodos. Adicionalmente, contienen información de los distintos individuos en el periodo considerado. El primer paso para trabajar con datos panel es ordenar los datos, en donde el criterio principal de ordenamiento puede ser el individuo o el periodo. Así, el conjunto de datos o el panel se encuentra balanceado cuando tiene todas las observaciones completas para N y T ; un panel desbalanceado es un panel con observaciones incompletas.

Los datos panel permiten controlar la heterogeneidad individual o el sesgo por heterogeneidad y, además de proporcionar menor colinealidad entre las variables y estudiar mejor las dinámicas de ajuste, también permiten cuantificar efectos que no son detectables en series de tiempo o datos de corte transversal.

Para obtener los efectos individuales específicos primero se ordenan los datos tomando como criterio principal al individuo. Posteriormente, se analiza el siguiente modelo de regresión:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it} \beta + U_{it} \quad (1)$$

donde alfa es un escalar, X'_{it} es un vector $1 \times k$ de regresores y beta es un vector $k \times 1$ de coeficientes de los regresores. En el modelo de efectos individuales se asume:

$$U_{it} = \mu_i + V_{it} \quad (2)$$

De esta forma, μ_i es el efecto individual específico y V_{it} es el error puramente no sistemático. Además, μ_i es cualquier efecto que es específico del individuo i que no está incluido explícitamente en la regresión. Si μ_i es fijo

se tienen efectos individuales específicos fijos; si $\mu_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$ se tienen efectos individuales específicos aleatorios homocedásticos; y si $\mu_i \sim i.i.d(0, \sigma_i^2)$ se tienen efectos individuales específicos aleatorios heterocedásticos.¹²

Existen algunos criterios para decidir qué tipo de efectos debemos utilizar. Mundlak (1978) señala que si X'_{it} y μ_i están correlacionados se utilicen efectos fijos y si X'_{it} y μ_i no están correlacionados se empleen efectos aleatorios. Por otra parte, la prueba de Hausman (1978) indica:

$$H_o: E(\mu_i / X_i) = 0 \quad (3)$$

$$H_a: E(\mu_i / X_i) \neq 0 \quad (4)$$

Así, el estadístico de Hausman¹³ se distribuye como χ^2 y se escribe de la siguiente forma:

$$H: (\beta_c - \beta_e) (V_c - V_e)^{-1} (\beta_c - \beta_e) \quad (5)$$

donde β_c es el vector de coeficientes para el estimador consistente, β_e es el vector de coeficientes para estimador eficiente, V_c es la matriz de covarianzas del estimador consistente y V_e es la matriz de covarianzas del estimador eficiente. Cuando el *valor p* resultante de la prueba de Hausman es menor a 0.05 se rechaza la hipótesis nula y se utiliza el estimador de efectos fijos.¹⁴ Por otra parte, cuando el *valor p* es mayor a 0.05 se admite la hipótesis nula y se emplea el estimador más eficiente (en términos de varianza): el estimador de efectos aleatorios (Baltagi, 2005: 68).

¹² Si bien no se desconoce la aportación seminal desarrollada por Arellano y Bond (1991) quienes emplean el Método Generalizado de Momentos (GMM) para construir un modelo dinámico con variables instrumentales soportadas en residuos y retardos, a partir del modelo elaborado por Hansen (1982) dicho método, además de exceder los alcances y limitaciones del presente trabajo, fue diseñado para un panel con un periodo corto y un gran número de individuos.

¹³ La prueba propuesta por Hausman (1978) es una prueba con distribución de probabilidad (chi cuadrada) que determina si las diferencias son sistemáticas y significativas entre dos estimaciones. Se emplea fundamentalmente para saber si un estimador es consistente.

¹⁴ Los supuestos del modelo de efectos individuales específicos fijos son los siguientes: 1) los elementos del vector $\mu(N \times 1)$ son parámetros fijos a ser estimados, 2) $V_{ii} \sim i.i.d (0, \sigma_v^2)$ es un componente no sistemático puro, 3) X_{it} y V_{it} son independientes; y 4) X_i y μ_i no necesitan ser independientes.

Efectos específicos individuales fijos

Para hacer la estimación se emplea el método de mínimos cuadrados con variables dicotómicas (MCVD).¹⁵ Primero se eliminan temporalmente α y μ con la finalidad de estimar β en el modelo original. Así, es necesario estimar promedios por individuo y reescribir el modelo:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it} \beta + \mu_{it} + V_{it} \quad (6)$$

$$\bar{Y}_i = \alpha + \bar{X}_i \beta + \mu_i \quad (7)$$

Después, al modelo original se le resta la ecuación de promedios individuales, de forma que:

$$\tilde{Y} = \tilde{X} \beta + \tilde{V} \quad (8)$$

Para estimar beta de la ecuación anterior, se emplean mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En forma matricial, β se expresa de la siguiente manera:

$$\tilde{\beta} = (\tilde{X}' \cdot \tilde{X})^{-1} \cdot \tilde{X}' \cdot \tilde{Y} \quad (9)$$

Luego, se recupera alfa al calcular el promedio de las N observaciones:

$$\bar{Y} = \tilde{\alpha} + \tilde{\beta} \cdot \bar{X} + \left(\frac{1}{N}\right) \cdot \sum_{i=1}^N \mu_i + \bar{V} \quad (10)$$

Generalmente, se asume que $\left(\frac{1}{N}\right) \cdot \sum_{i=1}^N \mu_i + \bar{V}$, por tanto, α es equivalente a la forma cómo se obtiene el intercepto en (MCO):

$$\tilde{\alpha} = \bar{Y} - \tilde{\beta} \cdot \bar{X} \quad (11)$$

Finalmente, se recupera μ_i , al calcular el promedio de las T observaciones para cada individuo:

$$\bar{Y}_i = \tilde{\alpha} + \tilde{\beta} \cdot \bar{X}_i + \mu_i + \bar{V}_i \quad (12)$$

¹⁵ Entre las propiedades de los estimadores obtenidos por el método de MCVD se encuentran las siguientes: 1) si $V_{it} \sim i.i.d (0, \sigma_v^2)$ entonces el estimador obtenido es considerado el mejor estimador lineal insesgado; 2) para N fijo, cuando T tiende a infinito, el estimador obtenido es consistente; y 3) para T fijo, cuando N tiende a infinito, sólo el mejor estimador lineal insesgado es consistente.

Después, se asume que $V_i = 0$ y se recuperan los efectos no observables:

$$\tilde{\mu}_i = \tilde{Y}_i - \tilde{\alpha} - \tilde{\beta} \cdot \tilde{X}_i \quad (13)$$

Efectos específicos individuales aleatorios

Se utilizan mínimos cuadrados generalizados factibles (MCGF), ya que se desconocen las varianzas de los errores. Para hacer esto es necesario estimar σ_μ^2 y σ_v^2 , sin embargo, existen diferentes métodos de estimación.¹⁶ Wallace y Hussain (1969) mencionan que los estimadores de MCO son insesgados y consistentes, pero no eficientes, por tanto, deben utilizarse los residuos del método de MCO para realizar la estimación. En contraste, Amemiya (1971) sugiere que los estimadores de Wallace y Hussain (1969) tienen distribución asintótica, diferente de aquella que se obtendría si se conocieran los verdaderos errores, en consecuencia, deben emplearse los residuos del método de MCVD (Baltagi, 2005: 18).¹⁷

Dado lo anterior, las variables dependientes e independientes se introdujeron en forma logarítmica, ya que el objetivo es medir el efecto en el crecimiento de una variable respecto a otra.¹⁸ Finalmente, siguiendo a Flaman (2006), Ramírez y Erquizio (2012) y Sánchez (2020), se utiliza el método de datos panel para medir la incidencia de la alineación partidista vertical y los procesos electorales sobre las discrepancias en las transferencias intergubernamentales (por entidad federativa), tanto del Ramo 33 como del Ramo 28, en forma respectiva, a través de los dos siguientes modelos de regresión:

$$gnc33_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 gdv_{i,t-1} + \alpha_2 elec_{i,t} + \alpha_3 marg_{i,t-1} + \alpha_4 pib_{i,t} + \hat{\epsilon}_{i,t} \quad (14)$$

$$gnc28_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 gdv_{i,t-1} + \alpha_2 elec_{i,t} + \alpha_3 marg_{i,t-1} + \alpha_4 pib_{i,t} + \hat{\epsilon}_{i,t} \quad (15)$$

¹⁶ Entre los supuestos del modelo de efectos individuales específicos aleatorios se encuentran los siguientes: 1) si $\mu_{it} \sim i.i.d(0, \sigma_\mu^2)$ entonces los errores son homocedásticos, significa que son distintos, pero tienen la misma distribución, 2) μ_i y V_{it} son independientes; en otras palabras, ambos son aleatorios y tienen distinta distribución de probabilidad, 3) X_{it} y V_{it} son independientes (no hay endogeneidad), 4) X_{it} y μ_{it} son independientes; y 5) $Var(U_{it}) = \sigma_\mu^2 + \sigma_v^2$.

¹⁷ De forma análoga se obtienen los efectos específicos de periodo tanto fijos como aleatorios (Baltagi, 2005: 17).

¹⁸ A excepción de las variables de respuesta binaria y las variables correspondientes tanto al índice de marginación como al GNE, mismas que ya se encuentran en forma de tasa de crecimiento porcentual de acuerdo con sus respectivas fórmulas descritas en líneas previas.

donde:

$gne33_{i,t}$ = GNE del Ramo 33 expresado en porcentaje para la entidad i en el año t .

$gne28_{i,t}$ = GNE del Ramo 33 expresado en porcentaje para la entidad i en el año t .

$gdv_{i,t}$ = es una variable dicotómica para la alineación partidista vertical (gobierno dividido vertical = 1; gobierno unificado vertical = 0) para la entidad i en el año t .

$elec_{i,t}$ = variable dicotómica para los años electorales (años electorales = 1; años no electorales = 0) para la entidad i en el año t .

$marg_{i,t}$ = índice de marginación normalizado (entre 0 y 100) para la entidad i en el año t .¹⁹

$piib_{i,t}$ = producto interno bruto (PIB) estatal en millones de pesos (MDP) para la entidad i en el año t (valores constantes del año 2013).

$\varepsilon_{i,t}$ = término que captura el error o la incertidumbre.²⁰

A su vez, se espera que los coeficientes de la variable *marg* en los dos modelos implementados sean positivos y estadísticamente significativos, es decir, al tener fines redistributivos y equitativos tanto el Ramo 33 como el

¹⁹ Para normalizar el Índice de Marginación entre 0 y 100 se emplea la fórmula: $((\text{valor}_{i,t} - \text{valor mínimo}_{i,t}) / (\text{valor máximo}_{i,t} - \text{valor mínimo}_{i,t})) \cdot 100$. Los valores intermedios del periodo respecto a los años de publicación del índice por parte del Consejo Nacional de Población (Conapo) se obtuvieron mediante interpolación, mientras que los valores correspondientes a los dos primeros años del periodo y los dos últimos se generan a través de extrapolación y la tasa media de crecimiento anual (TMCA) del lustro contiguo disponible, respectivamente. Este último procedimiento (extrapolación) se replica de forma similar para obtener el valor correspondiente al PIB estatal del año 2022 (información oficial no disponible), al emplear la TMCA del último lustro disponible (2017-2021).

²⁰ Se omite la variable de población presente en el modelo de Sánchez (2020) debido a la correlación con el PIB. Esto es, en promedio (durante el periodo de estudio), los estados con mayor población son los de mayor aportación al PIB nacional, y viceversa; ejemplo de ello son: el Estado de México, la Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Nuevo León, en el primer caso; y Morelos, Durango, Zacatecas, Quintana Roo, Aguascalientes, Tlaxcala, Colima, Nayarit y Baja California Sur, en el segundo caso, lo cual añade un sesgo de autocorrelación serial al interior del conjunto de variables explicativas. También se omite la población por una correlación factible con las fórmulas para asignar el gasto en donde a los estados con más población, generalmente, se les asigna más gasto en correspondencia con dichas fórmulas (Hernández, 1997: 15-16), por tanto, únicamente se utilizan el PIB y el índice de marginación como variables de control. Por otra parte, el periodo de estudio refiere al lapso 1998-2022 debido a que el Ramo 33 se creó en 1997 como producto de una reforma a la Ley de coordinación fiscal (LCF, 1978) y comenzó a operar a partir del ejercicio fiscal de 1998. Por su parte, la última información oficial disponible (respecto al monto de los ramos 33 y 28) corresponde al gasto aprobado para el año 2022, presente en la cuenta pública del mismo año. En consecuencia, el gasto ejercido para los ramos 33 y 28 (en el año 2022) se estima mediante extrapolación.

Ramo 28, entre mayor sea el índice de marginación de la entidad mayor debería ser el gasto neto ejercido por transferencias federales o intergubernamentales. Por las razones descritas previamente el coeficiente para la variable PIB debería ser estadísticamente significativo, pero con un valor negativo. En otros términos, en los estados con mayor PIB se asume un menor gasto neto ejercido en ambos ramos (33 y 28).

RESULTADOS

En la tabla 1 se presenta la estadística descriptiva de las variables empleadas en los modelos de datos panel, misma que contiene información sobre las 31 entidades federativas analizadas (durante el periodo 1998-2022) para un total de 775 observaciones por cada variable. Así las cosas, la media del GNE de los ramos 33 y 28 es de 7.6 y 0.5%, en forma respectiva, con una desviación estándar de 3.5 (Ramo 33) y 5.9 (Ramo 28) unidades. Además, 60% de las observaciones no presentan alineación partidista vertical, es decir, muestran un

TABLA I
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

<i>Variable</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
GNE Ramo 33	-5.2	22.6	7.6	3.5
GNE Ramo 28	-21.4	19.0	0.5	5.9
Alineación partidista vertical	0	1	0.60	0.49
Gobierno dividido vertical				
Gobierno unificado vertical				
Elección de gubernatura	0	1	0.37	0.48
Años electorales				
Años no electorales				
Índice de marginación	0.0	100.0	39.4	23.5
PIB estatal (MDP)	63 729	1 609 234	394 070	304 344

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a, 2022b), SHCP (2022), Conapo (2022) y OEE (2022).

gobierno dividido vertical; en contraste, alrededor de una tercera parte de las observaciones (37%) refiere al periodo electoral para gobernador.

Continuando con el análisis, la prueba de Hausman (1978) señala el uso de efectos específicos individuales fijos en ambos casos (ramos 33 y 28), ya que el intervalo de confianza resultante es superior a 95% (*valor p* resultante de la prueba de Hausman es menor a 0.05), por tanto, se rechaza la hipótesis nula (las diferencias en los coeficientes no son sistemáticas) y se utiliza el estimador de efectos fijos al considerarse un estimador consistente (véase tabla 2). Además, debido a la presencia de heterocedasticidad (modelo con GNE del Ramo 33 como variable explicativa) y autocorrelación serial de primer orden (modelo con GNE del Ramo 28 como variable explicativa), se emplearon estimadores ajustados mediante errores estándar corregidos para panel.

TABLA 2
PRUEBA DE HAUSMAN (1978).
PERIODO 1998-2022

Variable	Modelo Ramo 33			Modelo Ramo 28		
	Diferencias entre coeficientes con efectos fijos y aleatorios	Valor chi cuadrada	P > (chi cuadrada)	Diferencias entre coeficientes con efectos fijos y aleatorios	Valor chi cuadrada	P > (chi cuadrada)
Gobierno dividido vertical	0.11	55.14	0.000	-0.19	13.04	0.0111
Años electorales	-0.04			-0.04		
Índice de marginación	-0.03			0.06		
PIB estatal	-4.63			-3.17		

Nota: *Valor p* entre paréntesis. Si el *valor p* es menor a 0.05 se utiliza el estimador de efectos fijos. Por otra parte, si el *valor p* es mayor a 0.05 se emplea el estimador de efectos aleatorios (Baltagi, 2005: 68).

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a, 2022b), SHCP (2022), Conapo (2022) y OEE (2022) y mediante el *software* Stata (versión 12).

Ramo 33

Colateralmente, en la tabla 3 se muestran la incidencia de la alineación partidista vertical (entre la presidencia y la gubernatura) y los procesos electorales para gobernador sobre las diferencias entre el gasto estatal aprobado y ejercido para el Ramo 33 (rubros condicionados). En el caso del impacto del gobierno dividido, de acuerdo con lo esperado, el coeficiente positivo es estadísticamente significativo al presentar un intervalo de confianza de 90%. Por tanto, tiene lugar una influencia partidista en la distribución de los recursos adicionales correspondientes a dicho ramo. Sin embargo, cuando se ajusta el modelo tipo panel para corregir el sesgo por heterogeneidad, la significancia estadística de dicho efecto positivo entre el GNE del Ramo 33 y el gobierno dividido vertical no se sostiene.

TABLA 3
RAMO 33. RESULTADOS DEL MODELO CON EFECTOS FIJOS PARA
EL GASTO NETO EJERCIDO, 1998-2022

Variable	Modelo con heterocedasticidad			Modelo ajustado por heterocedasticidad		
	Coefficiente	Error estándar	$P > (t)$	Coefficiente	Error estándar	$P > (z)$
Gobierno dividido vertical	0.40	0.24	0.10	0.33	0.25	0.18
Años electorales	-0.44	0.24	0.06	-0.38	0.25	0.13
Índice de marginación	-0.06	0.03	0.01	-0.03	0.00	0.00
PIB estatal	-6.16	0.65	0.00	-1.30	0.17	0.00

Nota: si la probabilidad de cualquiera de los dos estadísticos (t o z) es inferior a 0.1 y 0.05, se considera al valor del coeficiente como estadísticamente significativo o representativo para un intervalo de confianza de 90 y 95%, respectivamente. Por su parte, el signo indica la dirección de la variación en la magnitud del gasto.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a; 2022b), SHCP (2022), Conapo (2022) y OEE (2022) y mediante el *software* Stata (versión 12).

Particularmente, la tabla 4 examina la contracción del GNE de los ramos 33 y 28 (respecto al año anterior) y la incidencia tanto del gobierno dividido vertical (GDV) como de los años electorales por entidad federativa durante el periodo de estudio. Para el Ramo 33, en el primer caso, Jalisco, Estado de México, Tabasco y Zacatecas sobresalen como entidades en donde en la mayoría de las veces tiene lugar una contracción en su presupuesto, y cuyo valor

TABLA 4
ENTIDADES FEDERATIVAS. RAMOS 33 Y 28. CONTRACCIÓN DEL GNE E INCIDENCIA DE GOBIERNO DIVIDIDO VERTICAL Y AÑOS ELECTORALES. 1998-2022

Estado	Casos con contracción del GNE del ramo 33 y GDV	Contracción de GNE en Ramo 33		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y GDV		Contracción de GNE en Ramo 28		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 33 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 33		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 28		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)	
		(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos
Aguascalientes	45.45% 5 de 11	45.83%	11	41.67%	10	38.46%	5 de 13	54.17%	13	41.67%	10	18.18%	2 de 11	45.83%	11	29.17%	7	46.15%	54.17%	13	29.17%	7	
Baja California	18.18% 2 de 11	45.83%	11	33.33%	8	33.33%	5 de 15	62.50%	15	33.33%	8	45.45%	5 de 11	45.83%	11	41.67%	10	46.67%	62.50%	15	41.67%	10	
Baja California Sur	81.82% 9 de 11	45.83%	11	83.33%	20	92.86%	13 de 14	58.33%	14	83.33%	20	18.18%	2 de 11	45.83%	11	37.50%	9	21.43%	3 de 14	58.33%	14	37.50%	9
Campeche	66.67% 8 de 12	50.00%	12	62.50%	15	69.23%	9 de 13	54.17%	13	62.50%	15	41.67%	5 de 12	50.00%	12	41.67%	10	53.85%	54.17%	13	41.67%	10	
Chiapas	45.45% 5 de 11	45.83%	11	58.33%	14	53.85%	7 de 13	54.17%	13	58.33%	14	18.18%	2 de 11	45.83%	11	33.33%	8	38.46%	5 de 13	54.17%	13	33.33%	8
Chihuahua	88.89% 8 de 9	37.50%	9	75.00%	18	66.67%	8 de 12	50.00%	12	75.00%	18	44.44%	4 de 9	37.50%	9	33.33%	8	25.00%	3 de 12	50.00%	12	33.33%	8
Coahuila	63.64% 7 de 11	45.83%	11	66.67%	16	73.33%	11 de 15	62.50%	15	66.67%	16	18.18%	2 de 11	45.83%	11	33.33%	8	20.00%	3 de 15	62.50%	15	33.33%	8
Colima	90.00% 9 de 10	41.67%	10	58.33%	14	58.33%	7 de 12	50.00%	12	58.33%	14	40.00%	4 de 10	41.67%	10	41.67%	10	33.33%	4 de 12	50.00%	12	41.67%	10
Ciudad de México	83.33% 10 de 12	50.00%	12	83.33%	20	100.00%	13 de 13	54.17%	13	83.33%	20	33.33%	4 de 12	50.00%	12	33.33%	8	38.46%	5 de 13	54.17%	13	33.33%	8

Tabla 4 (continuación)

Estado	Casos con contracción del GNE del ramo 33 y GDV	Contracción de GNE en Ramo 33		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y GDV		Contracción de GNE en Ramo 28		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 33 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 33		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 28		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)	
		(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos
Durango	90.91% 10 de 11	45.83%	11	79.17%	19	64.29%	9 de 14	58.33%	14	79.17%	19	27.27%	3 de 11	45.83%	11	33.33%	8	42.86%	5 de 14	58.33%	14	33.33%	8
Guanajuato	41.67% 5 de 12	50.00%	12	50.00%	12	53.85%	7 de 13	54.17%	13	50.00%	12	25.00%	3 de 12	50.00%	12	33.33%	8	38.46%	5 de 13	54.17%	13	33.33%	8
Guerrero	88.89% 8 de 9	37.50%	9	70.83%	17	76.92% 10 de 13		54.17%	13	70.83%	17	22.22%	2 de 9	37.50%	9	37.50%	9	23.08%	3 de 13	54.17%	13	37.50%	9
Hidalgo	72.73% 8 de 11	45.83%	11	62.50%	15	57.14%	8 de 14	58.33%	14	62.50%	15	27.27%	3 de 11	45.83%	11	29.17%	7	21.43%	3 de 14	58.33%	14	29.17%	7
Jalisco	30.77% 4 de 13	54.17%	13	29.17%	7	20.00%	3 de 15	62.50%	15	29.17%	7	30.77%	4 de 13	54.17%	13	33.33%	8	46.67% 7 de 15		62.50%	15	33.33%	8
Estado de México	69.23% 9 de 13	54.17%	13	66.67%	16	61.54%	8 de 13	54.17%	13	66.67%	16	30.77%	4 de 13	54.17%	13	29.17%	7	15.38%	2 de 13	54.17%	13	29.17%	7
Michoacán	81.82% 9 de 11	45.83%	11	75.00%	18	72.73%	8 de 11	45.83%	11	75.00%	18	63.64% 7 de 11	45.83%	11	41.67%	10	27.27%	3 de 11	45.83%	11	41.67%	10	
Promedio	66.37%	45.96%		61.98%		61.86%		53.65%		61.98%		32.22%		45.96%		34.99%		34.78%		53.65%		34.99%	
Morelos	50.00% 5 de 10	41.67%	10	50.00%	12	54.55%	6 de 11	45.83%	11	50.00%	12	20.00%	2 de 10	41.67%	10	25.00%	6	18.18%	2 de 11	45.83%	11	25.00%	6

Tabla 4 (continuación)

Estado	Casos con contracción del GNE del ramo 33 y GDV	Contracción de GNE en Ramo 33		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y GDV		Contracción de GNE en Ramo 28		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 33 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 33		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 28		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)	
		(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos
Nayarit	77.78% 7 de 9	37.50%	9	54.17%	13	54.55%	6 de 11	45.83%	11	54.17%	13	22.22%	2 de 9	37.50%	9	37.50%	9	36.36%	4 de 11	45.83%	11	37.50%	9
Nuevo León	75.00% 9 de 12	50.00%	12	83.33%	20	75.00%	9 de 12	50.00%	12	83.33%	20	41.67%	5 de 12	50.00%	12	33.33%	8	33.33%	4 de 12	50.00%	12	33.33%	8
Oaxaca	90.91% 10 de 11	45.83%	11	75.00%	18	71.43%	10 de 14	58.33%	14	75.00%	18	27.27%	3 de 11	45.83%	11	33.33%	8	42.86%	6 de 14	58.33%	14	33.33%	8
Puebla	80.00% 8 de 10	41.67%	10	70.83%	17	66.67%	10 de 15	62.50%	15	70.83%	17	20.00%	2 de 10	41.67%	10	37.50%	9	40.00%	6 de 15	62.50%	15	37.50%	9
Querétaro	30.00% 3 de 10	41.67%	10	54.17%	13	54.55%	6 de 11	45.83%	11	54.17%	13	30.00%	3 de 10	41.67%	10	33.33%	8	27.27%	3 de 11	45.83%	11	33.33%	8
Quintana Roo	81.82% 9 de 11	45.83%	11	75.00%	18	75.00%	12 de 16	66.67%	16	75.00%	18	27.27%	3 de 11	45.83%	11	37.50%	9	31.25%	5 de 16	66.67%	16	37.50%	9
San Luis Potosí	50.00% 5 de 10	41.67%	10	41.67%	10	33.33%	4 de 12	50.00%	12	41.67%	10	40.00%	4 de 10	41.67%	10	33.33%	8	41.67%	5 de 12	50.00%	12	33.33%	8
Sinaloa	72.73% 8 de 11	45.83%	11	66.67%	16	70.00%	7 de 10	41.67%	10	66.67%	16	36.36%	4 de 11	45.83%	11	33.33%	8	30.00%	3 de 10	41.67%	10	33.33%	8
Sonora	45.45% 5 de 11	45.83%	11	50.00%	12	45.45%	5 de 11	45.83%	11	50.00%	12	36.36%	4 de 11	45.83%	11	33.33%	8	36.36%	4 de 11	45.83%	11	33.33%	8

Tabla 4 (continuación)

Estado	Casos con contracción del GNE del ramo 33 y GDV	Contracción de GNE en Ramo 33		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y GDV		Contracción de GNE en Ramo 28		Gobierno dividido vertical (GDV)		Casos con contracción del GNE del Ramo 33 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 33		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)		Casos con contracción del GNE del Ramo 28 y ELEC		Contracción de GNE en Ramo 28		Años con elecciones de gobernador (año de la elección y año previo; ELEC)		
		(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)	Casos	(%)
Tabasco	69.23% 9 de 13	54.17%	13	83.33%	20	85.71%	14	58.33%	14	83.33%	20	46.15%	13	54.17%	13	41.67%	10	35.71%	14	58.33%	14	41.67%	10	5 de 14
Tamaulipas	83.33% 10 de 12	50.00%	12	75.00%	18	80.00%	15	62.50%	15	75.00%	18	25.00%	12	50.00%	12	37.50%	9	40.00%	15	62.50%	15	37.50%	9	6 de 15
Tlaxcala	60.00% 6 de 10	41.67%	10	37.50%	9	33.33%	12	50.00%	12	37.50%	9	40.00%	10	41.67%	10	37.50%	9	33.33%	12	50.00%	12	37.50%	9	4 de 12
Veracruz	66.67% 8 de 12	50.00%	12	58.33%	14	69.23%	13	54.17%	13	58.33%	14	33.33%	12	50.00%	12	33.33%	8	46.15%	13	54.17%	13	33.33%	8	6 de 13
Yucatán	70.00% 7 de 10	41.67%	10	45.83%	11	54.55%	11	45.83%	11	45.83%	11	50.00%	10	41.67%	10	33.33%	8	36.36%	11	45.83%	11	33.33%	8	4 de 11
Zacatecas	61.54% 8 de 13	54.17%	13	66.67%	16	63.64%	11	45.83%	11	66.67%	16	30.77%	13	54.17%	13	33.33%	8	45.45%	11	45.83%	11	33.33%	8	5 de 11
Promedio	66.37%	45.96%		61.98%		61.86%		53.65%		61.98%		32.22%		45.96%		34.99%		34.78%		53.65%		34.99%		

Nota: se resaltan en formato de negritas los cinco valores más altos para las columnas que refieren porcentaje.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a), SHCP (2022) y OEE (2022).

promedio poblacional es 11 de cada 24 ocasiones (45.96%), mientras que en Baja California Sur, Ciudad de México, Nuevo León, Tabasco y Durango aconteció la mayor incidencia de GDV con un valor aproximado de 80% y un promedio poblacional igual a 61.98%. Aunque el citado evento ocurre en promedio de manera simultánea en más de dos terceras partes de los casos, 13 de 32 entidades muestran una incidencia de ambos elementos (en forma simultánea) superior a 75% de las ocasiones, tal es el caso de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Quintana Roo, Puebla y Oaxaca.

Los años electorales (año de la elección y año previo a la elección) tienen lugar en promedio sólo durante una tercera parte del periodo (34.99%), sin embargo, la contracción en el GNE del Ramo 33 también ocurre de manera conjunta en casi una tercera parte de los casos (32.22%) en donde destacan las cifras por encima del promedio registradas por Michoacán (64%), Yucatán (50%), Tabasco, Baja California y Chihuahua (cerca a 45% en los tres casos) (véase tabla 4).

De manera colateral, en la tabla 5 se analiza la contracción del GNE en el Ramo 33 y la presencia de GDV por entidad federativa para cada año del periodo de estudio. No obstante, durante los primeros dos años bajo análisis (1998-2000), en promedio, sólo una tercera parte de las entidades tenía un GDV y sólo en una quinta parte de los estados tenían lugar las contracciones en el GNE del Ramo 33, lo cual incide en que sólo una tercera parte de las entidades experimentó ambos eventos de manera simultánea en el año 2000.

Conforme ambos rubros ascienden en promedio a 66 y 50%, respectivamente, durante el subperiodo 2001-2006 (administrado por el Partido Acción Nacional [PAN]) se presenta una incidencia simultánea de ambos eventos superior a 66% en 50% de los casos, dicha situación ocurre con mucho mayor frecuencia en las entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poseer la gran mayoría de las gubernaturas, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) sólo tenía presencia en Baja California Sur, Tlaxcala, Michoacán, Zacatecas y la Ciudad de México.

Posteriormente, en el subperiodo 2007-2012 (administración panista), donde en promedio, más de 75% de las entidades tiene GDV y la contracción en el GNE del Ramo 33 se sitúa en 60%, la incidencia simultánea de ambos eventos asciende a 83% de los casos. No obstante, cabe mencionar que en

Tabla 5
ENTIDADES FEDERATIVAS. CONTRACCIÓN DEL GNE EN EL RAMO 33 (CGNE33) Y GOBIERNO DIVIDIDO VERTICAL (GDV). 1998-2022

Estado	PRI		PAN						PAN						PRI						MOR				GDV	CGNE ³³	CGNE33 y GDV				
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022			TOTAL	PAN	PRI	MOR	
Aguascalientes	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	10	11	5 de 11	2	0	3	
Baja California	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	MOR*	MOR*	MOR	MOR*	8	11	2 de 11	0	2	0	
Baja California Sur	PRD	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	PRD	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	MOR*	MOR	20	11	9 de 11	5	2	2	
Campeche	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	MOR	15	12	8 de 12	6	0	2	
Chiapas	PRI	PRI	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PVEM	PVEM	PVEM*	PVEM	PVEM*	PVEM	MOR*	MOR*	MOR	MOR*	14	11	5 de 11	3	2	0	
Chihuahua	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	18	9	8 de 9	5	1	2	
Ciudad de México	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	PRD	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD*	MOR*	MOR*	MOR	MOR	20	12	10 de 12	7	3	0
Coahuila	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	16	11	7 de 11	5	0	2
Colima	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	MOR	MOR	14	10	9 de 10	7	0	2
Durango	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PRI	19	11	10 de 11	7	1	2	
Guanajuato	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	12	12	5 de 12	0	2	3	
Guerrero	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	MOR	MOR	17	9	8 de 9	6	0	2	
Hidalgo	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	MOR	15	11	8 de 11	6	0	2
Jalisco	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	MC*	MC*	MC*	MC	MC	7	13	4 de 13	0	2	2
Estado de México	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	16	13	9 de 13	6	0	3
Michoacán	PRI	PRI	PRI*	PRD*	PRD*	PRD	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRI*	PRI	PRI*	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD*	PRD*	MOR	MOR*	18	11	9 de 11	7	0	2	
Morelos	PRI	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PRD*	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD	PRD	pes*	PES*	PES*	PES	PES	12	10	5 de 10	1	2	2
Nayarit	PRI	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	MOR	MOR	13	9	7 de 9	4	1	2	

Tabla 5 (continuación)

Estado	PRI		PAN						PAN						PRI						MOR				GDV	CGNE ³³	CGNE33 y GDV				
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022			TOTAL	PAN	PRI	MOR	
Nuevo León	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	IND*	IND	IND	IND*	IND*	IND*	IND	MC*	20	12	9 de 12	4	2	3	
Oaxaca	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	MC	MC*	MC*	MC	MC	MC*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	MOR	18	11	10 de 11	7	1	2	
Puebla	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PRI*	MOR*	MOR	MOR	17	10	8 de 10	5	2	1	
Querétaro	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	13	10	3 de 10	0	2	1	
Quintana Roo	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	MOR	18	11	9 de 11	6	1	2	
San Luis Potosí	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PVEM	PVEM	10	10	5 de 10	3	0	2	
Sinaloa	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	MOR	MOR	16	11	8 de 11	5	1	2	
Sonora	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	MOR	MOR	12	11	5 de 11	3	0	2	
Tabasco	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRD*	PRD*	PRD	PRD	PRD*	PRD	MOR*	MOR*	PT	PT	20	13	9 de 13	6	3	0	
Tamaulipas	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	MOR	18	12	10 de 12	7	1	2	
Tlaxcala	PRI	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	MOR	MOR	9	10	6 de 10	4	0	2	
Veracruz	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PAN	PAN*	MOR*	MOR*	MOR	MOR	14	12	8 de 12	7	1	0	
Yucatán	PRI	PRI	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	11	10	7 de 10	4	1	2
Zacatecas	PRD	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	MOR	MOR*	16	13	8 de 13	6	0	2	
GDV	Total	9	12	22	22	22	22	22	22	24	24	25	25	24	25	12	12	13	15	18	20	27	26	18	13						
CGNE33	Total	6	4	30	29	8	21	4	0	32	2	32	0	28	18	4	11	18	2	5	25	32	32	1	9						

Tabla 5 (continuación)

<i>Estado</i>		<i>PRI</i>		<i>PAN</i>						<i>PAN</i>						<i>PRI</i>					<i>MOR</i>					
		<i>1998-1999</i>	<i>1999-2000</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2001-2002</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2007-2008</i>	<i>2008-2009</i>	<i>2009-2010</i>	<i>2010-2011</i>	<i>2011-2012</i>	<i>2012-2013</i>	<i>2013-2014</i>	<i>2014-2015</i>	<i>2015-2016</i>	<i>2016-2017</i>	<i>2017-2018</i>	<i>2018-2019</i>	<i>2019-2020</i>	<i>2020-2021</i>	<i>2021-2022</i>	
CGNE33 y GDV	(%)	33%	0%	67%	69%	50%	71%	50%	0%	75%	100%	78%	0%	79%	72%	25%	27%	39%	50%	40%	64%	84%	81%	0%	56%	
	Total	2 de 6	0 de 4	20 de 30	20 de 29	4 de 8	15 de 21	2 de 4	0 de 0	24 de 32	2 de 2	25 de 32	0 de 0	22 de 28	13 de 18	1 de 4	3 de 11	7 de 18	1 de 2	2 de 5	16 de 25	27 de 32	26 de 32	0 de 1	5 de 9	
	PRI	0	0	16	15	2	13	2	0	18	1	19	0	18	9	0	0	0	0	0	0	13	12	0	1	
	PAN	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	0	12	10	10	0	3	
	PRD	1	0	4	5	2	2	0	0	6	1	6	0	3	3	1	2	1	0	1	1	1	1	1	0	0
	MC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	
	PVEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	
	MOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	PES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	
IND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0		

Nota: se resaltan en formato de negritas el GDV y con asterisco (*) la CGNE33, a su vez, las celdas en gris denotan la incidencia de ambos al mismo tiempo.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a), SHCP (2022) y OEE (2022).

dicho subperiodo acontece la recesión financiera internacional derivada de la crisis del sector inmobiliario en Estados Unidos cuyo efecto puede percibirse con mayor severidad en la transición del año 2008 al 2009 en donde las 32 entidades federativas experimentan una contracción en dicho GNE; lo mismo sucede al iniciar el citado subperiodo (2006-2007). En este caso, por la misma razón ya mencionada, las contracciones tienen lugar en las entidades gobernadas por el PRI en más de dos terceras partes, el resto acontece en los estados gobernados por el PRD a excepción de Oaxaca, gobernado por Movimiento Ciudadano (MC).

En el subperiodo 2013-2018, administrado por el PRI, aun cuando la presencia de GDV desciende en promedio a casi 50% y la contracción en el GNE del Ramo 33 asciende en promedio a 66%, ambos eventos sólo ocurren de manera simultánea en 4 de cada 10 casos (en promedio). Durante los primeros cinco años de la administración dichos casos se distribuyen casi de manera equitativa entre los partidos de la oposición, a saber: PAN, PRD, MC, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y una candidatura independiente (IND), sin embargo, en el último año (2018) tres cuartas partes (12) del total de los casos simultáneos (16) recaen sobre el PAN; partido encargado de 13 entidades en ese año.

Finalmente, durante el subperiodo administrado por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), esto es 2018-2022, en promedio, la presencia de GDV asciende a 66% y la contracción en el GNE del Ramo 33 desciende a 60%. No obstante, la incidencia simultánea de ambos eventos asciende a 55% de los casos. Esta condición se distribuye, prácticamente, de forma equitativa (en términos relativos) entre los partidos: PRI, PAN, MC, IND y PES (Partido Encuentro Solidario). Cabe mencionar que tanto en el año 2019 como en 2020 las 32 entidades federativas experimentan una contracción en el citado GNE; en este el último caso tiene lugar la recesión financiera internacional derivada del cierre de actividades por la pandemia de la COVID-19.

De manera transversal, es decir, independientemente de la administración en turno, en promedio los resultados indican que en casi la mitad de las veces (46%) tiene lugar la contracción en el GNE, mientras que en alrededor de dos de cada tres veces hace lo propio el GDV, no obstante, aproximadamente en casi 7 de cada 10 casos (66.37%) esto ocurre de manera simultánea.

Aunque este porcentaje se distribuye en 41, 9 y 16% entre las administraciones correspondientes a los partidos PAN, PRI y Morena, respectivamente, cabe mencionar la asimetría en la distribución de los años a cargo de la administración federal durante el periodo de estudio, correspondiente, en forma respectiva, a 50 (PAN), 33 (PRI) y 17% (Morena) de las veces. Por tanto, al normalizar los primeros porcentajes entre las ocasiones o el tiempo al mando del gobierno federal, los casos simultáneos, es decir, contracción del citado GNE y GDV, tienen una incidencia respectiva de 46 (PAN), 13 (PRI) y 38% (Morena) durante dichas administraciones federales partidistas.

Por su parte, el coeficiente referente al año electoral también resulta estadísticamente significativo, empero, el ajuste por heterogeneidad altera el grado de significancia. En este caso, no se encuentra un efecto electoral en la distribución de los recursos adicionales del Ramo 33 (véase tabla 3). Aunque la incidencia promedio de la contracción en el GNE del Ramo 33 es de 45.96%, esto es en casi la mitad de las ocasiones (11 de 24), al igual que en el caso de los años electorales acontecidos durante el periodo cuyo valor promedio poblacional se estima aproximadamente en una tercera parte (34.99%) la incidencia simultánea de ambos eventos es inferior a una de cada tres ocasiones (32.22%) (véase tabla 5).

Por otro lado, el coeficiente negativo del PIB sí se sostiene estadísticamente tanto en el primer modelo como en el modelo ajustado por heterogeneidad, además, el signo resultante es el esperado ya que ejemplifica su relación inversa respecto al GNE, es decir, entre mayor es el PIB de la entidad menor es la cantidad de recursos adicionales recibidos del Ramo 33 (rubros etiquetados), lo cual se alinea con el objetivo igualitario de estos recursos. Las circunstancias anteriores se replican para el coeficiente del índice de marginación lo que resulta sorprendente debido a la relación inversa entre la severidad de la marginación y el GNE del Ramo 33, situación que implica examinar las fórmulas de distribución de dichos fondos.

Ramo 28

Para terminar, la tabla 6 presenta la incidencia de la alineación partidista vertical y los procesos electorales sobre las diferencias en el Ramo 28 (rubros no condicionados). En el caso del efecto del gobierno dividido vertical, el coeficiente negativo (de acuerdo con lo esperado) es estadísticamente en ambos

TABLA 6
RAMO 28. RESULTADOS DEL MODELO CON EFECTOS FIJOS PARA EL GASTO
NETO EJERCIDO. 1998-2022

<i>Variable</i>	<i>Modelo con autocorrelación serial</i>			<i>Modelo ajustado por autocorrelación serial</i>		
	<i>Coficiente</i>	<i>Error estandar</i>	<i>P > (t)</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estandar</i>	<i>P > (z)</i>
Gobierno dividido vertical	-1.61	0.46	0.00	-1.45	0.46	0.00
Años electorales	-1.09	0.44	0.01	-0.96	0.44	0.03
Índice de marginación	0.05	0.05	0.29	-0.01	0.01	0.22
PIB estatal	-3.31	1.21	0.01	-0.08	0.33	0.80

Nota: si la probabilidad de cualquiera de los dos estadísticos (t o z) es inferior a 0.1 y 0.05, se considera al valor del coeficiente como estadísticamente significativo o representativo para un intervalo de confianza de 90 y 95%, respectivamente. Por su parte, el signo indica la dirección de la variación en la magnitud del gasto.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a, 2022b), SHCP (2022), Conapo (2022) y OEE (2022) y mediante el *software* Stata (versión 12).

modelos tipo panel, esto es, al ajustar el modelo para corregir el sesgo por autocorrelación serial de primer orden la significancia estadística se mantiene para un intervalo de confianza de 99%. En consecuencia, se evidencia un efecto partidista en la distribución de los recursos extraordinarios del Ramo 28 (rubros no etiquetados), en otras palabras, se denota una probable asignación discrecional de los fondos adicionales.

Esto es, los mecanismos para acceder a fondos adicionales a través de ampliaciones presupuestarias ejemplifican causas probables del incumplimiento en un sobrejercicio (Díaz y Magaloni, 1998; México Evalúa, 2018b; Ugalde, 2018).²¹ Lo anterior ocurre al detectarse que la ejecución del gasto aprobado puede afectar el balance público si los ingresos (o los gastos) son mayores o menores a lo previsto, o cuando las adecuaciones posibilitan

²¹ Una adecuación presupuestaria consiste en cualquier alteración que incida en la clasificación del presupuesto aprobado, esto es, sus diferentes dimensiones en términos de la ejecución del gasto público, mismas que responden a las siguientes interrogantes: qué se adquiere, así como quién, cuánto, para qué, dónde y cuándo se gasta. Por tanto, en ciertas circunstancias pueden adecuar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados independientemente de su nivel de autonomía presupuestaria (México Evalúa, 2014: 15).

un cumplimiento más adecuado de los objetivos de los programas (estatales o paraestatales) presupuestarios.

Aunque durante el periodo 2005-2013, 86% de las ampliaciones presupuestales tuvo lugar en los ramos 23, 19 y 33, 14% restante aconteció en los demás ramos generales (México Evalúa, 2014: 16, 24-26), en donde existe ambigüedad en los mecanismos para determinar si las adecuaciones realizadas estimulan un mejor cumplimiento del gasto, al no vislumbrar sus ejecutores un proceso estricto de rendición de cuentas. De acuerdo con ASF (2020: 50-51):

Para las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33, en el ámbito local existen dudas sobre qué instancias son las que deben evaluar los fondos y si, en el marco de la estrategia de evaluaciones coordinadas por el Coneval y la SHCP, los gobiernos locales deben continuar con la práctica de las evaluaciones de las aportaciones federales; esto último, no obstante que la evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional para los tres órdenes de gobierno.

Específicamente, al retomar la tabla 4, en donde se analiza la incidencia de una contracción en el GNE de los ramos 28 y 33 así como del GDV y los años electorales, de manera simultánea, en casi dos terceras partes de las entidades (20 de 32) tiene lugar una contracción en el GNE del Ramo 28 (respecto al año anterior) superior al promedio poblacional (53.65%). Si bien la incidencia simultánea descrita previamente (contracción en el GNE y presencia de GDV) ocurre en promedio en 61.86% de los casos, en una tercera parte de las entidades (Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y la Ciudad de México) dicho porcentaje es superior a 70%, es decir, 7 de cada 10 veces en donde acontece una contracción en el GNE del Ramo 28 también tiene presencia el GDV.

Como se señaló previamente, los años electorales tienen lugar en promedio sólo durante una tercera parte del periodo, no obstante, la contracción en el GNE del Ramo 33 también sucede de forma conjunta en alrededor de una tercera parte de los casos (34.78%), en donde sobresalen los valores superiores al promedio reportados por Campeche (54%), Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Veracruz (cerca de 46% en los cuatro casos).

Cabe mencionar que la incidencia anterior es ligeramente mayor a la acontecida en el Ramo 33 (32.22%) lo cual se encuentra en línea con sus respectivos valores promedio, esto es, 45.96% (Ramo 33) y 53.65% (Ramo 28); es decir, los periodos electorales son fijos, empero, las contracciones en el GNE del Ramo 28 (recursos no etiquetados) ocurren con mayor frecuencia en comparación con el Ramo 33 (recursos etiquetados), consecuentemente, la incidencia simultánea de ambos eventos es mayor en el primer caso.

Al mismo tiempo se examina la incidencia del GDV y la contracción en el GNE del Ramo 28 por estado en cada año del periodo bajo análisis (véase tabla 7).²² Si bien en el primer año de estudio (1999) ambos eventos no inciden, simultáneamente, en el año 2000 la contracción en el citado gasto se sitúa en cerca de 90% de los estados, sin embargo, sólo en una tercera parte de las entidades se tiene GDV. Dicha ambivalencia se sostiene de manera alternada o bianual durante el sucesivo subperiodo administrado por el PAN (2001-2006), no obstante, el porcentaje de entidades con GDV asciende en promedio a 66%, mientras que la simultaneidad de ambos eventos hace lo propio con 52 por ciento.

Posteriormente, en el segundo subperiodo panista (2007-2012), el cual incluye la recesión internacional transcurrida entre 2008 y 2009, la contracción promedio en el citado GNE desciende a 60% y tiene lugar una incidencia promedio de ambos casos (contracción del GNE y GDV) superior a 75%, con excepción del penúltimo año de gobierno (2011) en donde, a pesar de que las entidades con GDV se mantienen por encima de una tercera parte, tanto la contracción en el GNE del Ramo 28 como su incidencia simultánea junto al GDV desciende a 12.5 y 25%, respectivamente. Al igual que en la administración anterior, las contracciones ocurren en más de 70% de las veces en las entidades gobernadas por el PRI el cual prevalecía con dos terceras partes del total de gobernaturas a su cargo; el resto de las ocasiones se distribuye, principal y equitativamente, entre los cinco estados gobernados por el PRD.

En el subperiodo priista 2013-2018, a pesar de la reducción promedio en el número de entidades con GDV a casi 50%, la contracción en el GNE del Ramo 28 se sostiene en 60%, mientras que ambas situaciones sólo ocurren simultáneamente en 40% de los casos (en promedio). En 60% de las ocasiones la

²² Debido a la construcción de tasas de crecimiento se omite del análisis periódico la primera observación, ya que la primer tasa construida de acuerdo con la base de datos disponible sería 1998-1999.

Tabla 7
ENTIDADES FEDERATIVAS. CONTRACCIÓN DEL GNE EN EL RAMO 28 (CGNE28) Y GOBIERNO DIVIDIDO VERTICAL (GDV), 1998-2022

Estado	PRI		PAN						PAN						PRI						MOR				GDV	CGNE 28	CGNE28 y GDV				
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022			TOTAL	PAN	PRI	MOR	
Aguascalientes	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	10	13	5 de 13	1	1	3	
Baja California	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	MOR*	MOR	MOR*	MOR	8	15	5 de 15	0	5	0	
Baja California Sur	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	MOR	MOR*	20	14	13 de 14	6	5	2	
Campeche	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	MOR	15	13	9 de 13	7	0	2	
Chiapas	PRI	PRI*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PRD	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PVEM*	PVEM	PVEM	PVEM	PVEM*	PVEM*	MOR*	MOR	MOR*	MOR	14	13	7 de 13	3	4	0	
Chihuahua	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN*	18	12	8 de 12	5	1	2	
Ciudad de México	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	MOR*	MOR	MOR*	MOR	20	13	13 de 13	7	6	0	
Coahuila	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	16	15	11 de 15	8	0	3	
Colima	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	MOR*	MOR	14	12	7 de 12	6	0	1	
Durango	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PRI	19	14	9 de 14	6	1	2	
Guanajuato	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	12	13	7 de 13	0	4	3	
Guerrero	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	MOR	MOR*	17	13	10 de 13	8	2	0	
Hidalgo	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	MOR*	15	14	8 de 14	7	0	1
Jalisco	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	MC*	MC*	MC	MC	MC	7	15	3 de 15	0	2	1
Estado de México	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	16	13	8 de 13	7	0	1	
Michoacán	PRI	PRI*	PRI	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD	PRD	PRI*	PRI*	PRI	PRD	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	MOR	MOR*	18	11	8 de 11	6	1	1	
Morelos	PRI	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PRD*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD	PES	PES	PES*	PES	PES*	12	11	6 de 11	1	3	2	

Tabla 7 (continuación)

Estado	PRI		PAN						PAN						PRI						MOR				GDV	CGNE 28	CGNE28 y GDV				
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022			TOTAL	PAN	PRI	MOR	
Nayarit	PRI	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PAN	PAN*	PAN	PAN*	MOR*	MOR	13	11	6 de 11	3	2	1	
Nuevo León	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	IND*	IND	IND*	IND	ND	IND*	IND	MC*	20	12	9 de 12	5	2	2	
Oaxaca	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	MC*	MC	MC*	MC*	MC	MC	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	MOR*	18	14	10 de 14	8	1	1	
Puebla	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PRI*	MOR	MOR*	MOR	17	15	10 de 15	5	4	1	
Querétaro	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	13	11	6 de 11	2	3	1	
Quintana Roo	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PAN*	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	MOR*	18	16	12 de 16	7	2	3	
San Luis Potosí	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PVEM*	PVEM	10	12	4 de 12	3	0	1	
Sinaloa	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PRI*	PRI*	PRI	PRI	MOR	MOR	16	10	7 de 10	4	3	0	
Sonora	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PAN*	PAN	PAN*	PAN	PAN*	PAN*	PAN	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	MOR	MOR	12	11	5 de 11	3	1	1
Tabasco	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRD*	MOR*	MOR	PT	PT*	20	14	12 de 14	7	4	1
Tamaulipas	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PAN*	PAN*	PAN*	PAN	PAN	PAN*	MOR	18	15	12 de 15	8	3	1	
Tlaxcala	PRI	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN*	PAN*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI	MOR	MOR*	9	12	4 de 12	3	1	0	
Veracruz	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI*	PAN*	PAN*	MOR	MOR	MOR*	MOR	14	13	9 de 13	7	2	0
Yucatán	PRI	PRI*	PAN	PAN*	PAN	PAN	PAN	PAN*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN*	PAN*	11	11	6 de 11	4	0	2	
Zacatecas	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD	PRD*	PRD*	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI*	PRI	PRI	PRI*	PRI	PRI	MOR*	MOR	16	11	7 de 11	6	1	0	
gdv	Total	9	12	22	22	22	22	22	24	24	25	25	24	25	12	12	13	15	18	20	27	26	18	13							
cgne28	Total	3	31	5	32	2	25	0	30	12	19	28	27	4	24	32	5	21	14	20	22	14	10	16	16						

Tabla 7 (continuación)

Estado	PRI		PAN							PAN							PRI					MOR			
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
CGNE28 y GDV	(%)	0%	39%	60%	69%	50%	68%	0%	67%	92%	79%	75%	78%	25%	88%	38%	20%	33%	43%	60%	55%	79%	100%	56%	56%
	Total	0 de 3	12 de 31	3 de 5	22 de 32	1 de 2	17 de 25	0 de 0	20 de 30	11 de 12	15 de 19	21 de 28	21 de 27	1 de 4	21 de 24	12 de 32	1 de 5	7 de 21	6 de 14	12 de 20	12 de 22	11 de 14	10 de 10	9 de 16	9 de 16
	PRI	0	0	3	17	1	12	0	15	9	10	17	16	1	16	0	0	0	0	0	0	3	3	3	2
	PAN	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	2	6	7	9	7	6	5	4
	PRD	0	4	0	5	0	5	0	5	2	5	4	4	0	4	4	0	4	0	3	1	1	0	0	0
	MC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1
	PVEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0
	MOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	PES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	IND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0
	PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Nota: se resaltan en formato de negritas el GDV y con asterisco la CGNE28, a su vez, las celdas en gris denotan la incidencia de ambos al mismo tiempo.

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Inegi (2022a), SHCP (2022) y OEE (2022).

contracción tiene lugar en las entidades administradas por el PAN (partido a cargo, aproximadamente, de una cuarta parte de las entidades), con excepción del año 2014 en donde sólo se reduce el gasto de Sinaloa (administrada por el PAN). En promedio, el restante 40% se distribuye equitativamente, en términos relativos, entre los demás partidos de oposición, tal es el caso de PRD, MC, PVEM e IND.

Por último, durante los cuatro años del subperiodo morenista (2018-2022), en promedio, la presencia de GDV se sitúa en 66% (como ya se mencionó) y la contracción en el citado GNE desciende a 44%. Sin embargo, la incidencia promedio de ambos eventos aconteciendo al mismo tiempo asciende a 73%. Al igual que en el caso del Ramo 33 lo anterior tiene lugar, relativa y prácticamente, de manera equitativa entre los partidos de oposición (PRI, PAN, MC, IND y PES). Cabe mencionar que en el año 2020, además de situarse la recesión internacional de origen pandémico, del total de las entidades federativas (10) en donde se contrae dicho el 100% tienen GDV.

De forma transversal, e independientemente del partido a cargo del gobierno federal, en promedio 61.98% de las veces acontece el GDV, mientras que en dos de cada cuatro veces se contrae el GNE del Ramo 28, empero, en aproximadamente 6 de cada 10 casos (61.86%) se presentan ambas situaciones. Si bien este porcentaje se desagrega en 39 (PAN), 15 (PRI) y 7.5% (Morena), entre las administraciones en turno, debe recordarse la asimetría temporal (mencionada previamente) en la distribución de las administraciones federales en el periodo analizado, es decir, 50, 33 y 17%, correspondientes a PAN, PRI y Morena, respectivamente. En consecuencia, al ponderar los resultados partidistas entre el tiempo a cargo del gobierno federal para los casos simultáneos (contracción del GNE en el Ramo 28 y GDV) su incidencia respectiva se sitúa (en forma respectiva) en 40 (PAN), 25 (PRI) y 30% (Morena).

Paralelamente, el coeficiente correspondiente al año electoral exhibe un comportamiento muy similar, es decir, presenta signo negativo conforme lo esperado y resulta estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 95% (véase tabla 6). Por tanto, se muestra un efecto electoral en la distribución de los recursos adicionales del Ramo 28, ya que tanto en el año de la elección para gobernador como en el año previo se restringe el GNE del Ramo 28 en el grueso de entidades federativas. En este caso, la contracción promedio en el GNE del Ramo 28 es de 53.65%, en otras palabras, tiene lugar en 13 de

24 ocasiones, si bien el valor promedio poblacional de los años electorales acontecidos durante el periodo es equivalente a una tercera parte de las veces, su incidencia en forma simultánea es ligeramente superior a una de cada tres ocasiones (34.78%).

Por otra parte, el coeficiente negativo (estadísticamente significativo) del PIB se sostiene sólo en el primer modelo, ya que al corregir el sesgo derivado de la autocorrelación se pierde la significancia estadística. No obstante, el sentido inverso de la correlación es el adecuado de acuerdo con la finalidad redistributiva de estos fondos.

Finalmente, si bien el signo del coeficiente del índice de marginación (en el primer modelo) es el esperado, es decir, entre mayor marginación mayor GNE del Ramo 28, dicho valor carece de significancia estadística. Lo anterior también se presenta en el modelo ajustado por la presencia de autocorrelación serial, empero, en el segundo caso la relación resulta inversa, por tanto, se reitera la importancia de situar el foco de atención en las fórmulas de distribución de los citados fondos. Un ejemplo de ello tiene lugar en la fórmula de distribución del FAISM (encargado de aumentar la cobertura de servicios básicos prioritarios en municipios con rezago) la cual perjudica a los municipios que han reducido sus márgenes de pobreza.

En el caso del Ramo 28, su objetivo consiste en resarcir a los estados que proporcionan mayores ingresos a la federación, especialmente en materia de recaudaciones. La fórmula prioriza en mayor medida a los estados de mayor tamaño o mayores recursos, debido a que un aumento en su recaudación significa un porcentaje mayor en comparación con el incremento en recaudación correspondiente a un estado pequeño (Peña, 2011: 24).²³

Por su parte, en el caso del Ramo 33, su finalidad compensatoria radica en transferir más recursos a los estados con elevada marginación y rezago para buscar la equidad a través de una igualdad de oportunidades en sentido económico; si bien, los ocho fondos que lo integran se distribuyen en cinco áreas (seguridad, educación, protección social, salud y vivienda) y cinco de esos fondos tienen variables con carácter compensatorio (menores que no

²³ Aunque podría desagregarse el análisis por subperiodos o subconjuntos de estados (con base en particularidades normativas fiscales, por citar algún ejemplo), conforme el partido a cargo, además de exceder los objetivos del documento se pierde significancia y robustez estadística al reducirse el tamaño muestral respecto al tamaño poblacional, de acuerdo tanto con la ley de los grandes números como con el teorema del límite central (Wooldridge, 2010: 841, 847).

asisten a la escuela [FAM]; personas con rezago educativo [FAETA]; índice de marginación [FASSA]; PIB per cápita [FAFEF]; población en pobreza extrema [FAIS]) y tanto el FORTAMUN (requerimientos del gobierno local) como el FASP (seguridad pública) y el FONE (servicios educativos) carecen de principios compensatorios en sus fórmulas de distribución (Sánchez, 2023).

DISCUSIÓN

Particularmente, los resultados de la presente investigación se encuentran en línea con Hernández y Morales (2022) quienes identifican la influencia del GDV en las transferencias federales (Ramo 33) hacia tres entidades mexicanas durante el periodo 2012-2018 (última administración priista); dos de ellas con GDV (Guanajuato [PAN] y Tabasco [PRD]). Además de reflejar la influencia del GDV sobre la distribución del ramo general, sus resultados resaltan la presencia de un sobreejercicio constante en los recursos transferidos en el periodo por dicho ramo. Así, Tabasco se constituye como el estado que sobreejerce estos recursos con mayor intensidad seguido por Guanajuato, ambos con promedios anuales (en materia de sobreejercicio) situados en alrededor de 5% anual. En consecuencia, al consistir el Ramo 33 en recursos etiquetados o condicionados por parte de la federación, se evitan vicisitudes con una mayor distribución de recursos entre los partidos opuestos.

De forma similar, los resultados se ciñen parcialmente a lo reportado por Flamand (2006) quien también utiliza datos de panel con efectos fijos y errores estándar corregidos para estimar los efectos de los procesos de democratización, en términos de elecciones y GDV, sobre las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las entidades a través de la asignación de fondos condicionados (aportaciones) y no condicionados (participaciones) durante la década de 1990. Aunque sus resultados sugieren que las entidades con GDV y procesos electorales competitivos reciben mayores incrementos tanto en las transferencias condicionadas como en las no condicionadas, el último caso alinea con nuestros resultados al evidenciar la asignación superior de recursos del Ramo 33 a los estados de oposición (incluso durante años electorales) con el objeto de evitar discrepancias en los siguientes procesos democráticos (Sánchez, 2020).

En esta línea los resultados también se sujetan a lo señalado por Gámez e Ibarra (2009) quienes por medio de un modelo con datos panel y efectos fijos, así como pruebas de heterocedasticidad y autocorrelación, determinan la existencia del ciclo político de tipo oportunista en el gasto público estatal durante el periodo 1997-2004 a través del uso de: *i*) instrumentos de política fiscal (diversos rubros del gasto público incluyendo las transferencias de los ramos generales como variables independientes); y *ii*) variables de control y variables políticas (variables binarias indicadoras de los años con elecciones de gobernaturas), y demuestran incrementos significativos cercanos a 5% en los pagos por transferencias (además de subsidios y ayudas) en los años electorales (año previo y año de la elección).

De forma similar al caso actual, Ramírez y Erquizio (2012) muestran evidencia en favor de un manejo discrecional de la política económica durante procesos electorales, al vincular la agenda electoral y el gasto público de las entidades federativas mexicanas y comprobar empíricamente el ciclo político presupuestal (de tipo oportunista) mediante modelos dinámicos de datos panel con efectos fijos para el periodo 1993-2009. En general, sus resultados indican que los gobiernos de los estados son propensos a manipular la gestión del gasto público total durante el año de la elección. En el caso de las transferencias, en donde se incluyen los montos correspondientes al grueso de los ramos generales (incluidos los Ramos 33 y 28), se evidencia el efecto del GDV en el subperiodo 2000-2009 sobre dicho manejo del presupuesto con el aumento (estadísticamente significativo) en su magnitud, especialmente, en los años electorales.

En contraste, nuestros resultados no están en sintonía total con Argáez (2016) quien estudia el ciclo político presupuestal oportunista en las entidades federativas mexicanas, más allá de una decisión percibida como unilateral por parte del ejecutivo, mediante la ponderación del nivel de competencia en las elecciones de los diputados locales sobre el gasto público total ejercido per cápita. Es decir, sus estimaciones para el periodo 1991-2009 (a partir de un modelo de datos panel con efectos fijos y variables interactivas) muestran cómo los congresos locales suavizan el ciclo político oportunista ante la presencia de elecciones altamente disputadas en las diputaciones locales. Aunque el citado gasto es mayor en los años electorales (al igual que en nuestro caso) especialmente cuando la elección para gobernador es altamente disputada, dicho

efecto disminuye ante la presencia de una rivalidad similar en las elecciones de las diputaciones locales.

A su vez, los presentes resultados tampoco se alinean en su totalidad a lo reportado por México Evalúa (2018a) quienes analizan la distribución de las transferencias del Ramo 23, ramo de tipo etiquetado o condicionado denominado Provisiones salariales y económicas, a los estados en el periodo 2009-2017.²⁴ Si bien en el primer caso el análisis se reduce a un par de años respecto al total del sexenio, en años no electorales (en materia de Presidencia de la República) muestran cómo la segunda administración panista priorizó con mayores transferencias a las entidades sin GDV, mientras que durante la última administración priista el monto de transferencias fue superior en los estados con GDV bajo la lógica racional señalada de utilizar la discrecionalidad en la asignación para ganar simpatizantes entre la oposición (al igual que en nuestro caso con los recursos etiquetados del Ramo 33).

En contraste con nuestros resultados, en años electorales (2011 y 2017) ambas administraciones incrementan el promedio de transferencias a los estados sin GDV, mientras que dicho promedio disminuye en aquellas entidades con GDV. En este sentido, además de reiterar el corto intervalo de tiempo analizado (2009-2017) en términos relativos y sus subsecuentes impactos en la robusticidad estadística de las estimaciones, así como la ponderación de los efectos del GNE y el GDV con elecciones federales en puerta, en lugar de estatales, cabe mencionar que dicho ramo surge durante la primera administración federal panista y ha experimentado una gran diversificación más allá de las provisiones salariales durante el presente siglo (Guadarrama, 2018).

Por otra parte, a nivel federal y estatal la opacidad en la justificación de las principales adecuaciones constituye un elemento central en las falencias presentes en los procesos de transparencia y rendición de cuentas, además de: *i*) la falta de legitimidad en las decisiones presupuestarias; y *ii*) la excesiva

²⁴ El Ramo 23 se encarga de: *i*) provisiones salariales (a favor de los servidores públicos inscritos en el Fondo de Ahorro Capitalizable [FONAC], recursos para prestaciones de seguridad social y provisión de plazas), *ii*) provisiones económicas (atender los daños ocasionados por fenómenos naturales y servicios bancarios y financieros de la Tesorería de la Federación, *iii*) provisiones salariales y económicas (incremento en el monto destinado a percepciones de los servidores públicos federales), *iv*) desarrollo regional para la capacitación (provisión para la armonización contable conforme a lo dispuesto en la Ley general de contabilidad gubernamental), *v*) otras provisiones económicas (programas de separación laboral, desincorporación de unidades administrativas y subsidios a las tarifas eléctricas; y *vi*) distribución de renta excedente asociada a ingresos petroleros (SHCP, 2021).

flexibilidad en la ejecución del PEF (especialmente en materia de proyectos de inversión en infraestructura física), misma que desincentiva la planeación adecuada e infiere elevados costos administrativos.

No obstante, la ineficiencia en la ejecución del gasto procedente de los ramos generales también podría explicarse por la propia incapacidad o inexperiencia del gobierno local. Al respecto, el reglamento de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (DOF, 2020) detalla cuatro procesos para autorizar las adecuaciones presupuestarias de acuerdo con el tipo de solicitante (entidad paraestatal o dependencia) y la necesidad de aprobación de la SHCP; no obstante, las dependencias tienen un mayor control normativo en comparación con las entidades paraestatales, ya que requieren autorización cuando: *i*) intercambian recursos entre ramos por cambios administrativos, *ii*) modifican su presupuesto en funciones de gobierno, desarrollo social o programas con reglas de operación; *iii*) alteran la proporción asignada entre gasto en capital y gasto corriente; y *iv*) cambian presupuestos de salarios.

Colateralmente no existen preceptos regulatorios específicos; para las adecuaciones realizadas por la SHCP a su propio presupuesto esto representa un conflicto de intereses que podría generar decisiones de gasto no eficientes. Además, el presidente nombra unilateralmente al titular de la Subsecretaría de Egresos, por tanto, ante la imposibilidad del Senado de proponer a un candidato, la titularidad del cargo se encuentra propensa a intereses políticos conforme cambian las administraciones federales. Ambos casos obstaculizan el ejercicio de los recursos ceñido a objetivos institucionales.

En síntesis, el proceso de gasto posibilita la discrecionalidad y la opacidad, además de poseer una fiscalización limitada y con perfil no punitivo. En el caso ulterior, el presupuesto carece de una orientación efectiva y suficiente hacia los resultados, ya que la implementación de la MIR (matriz de indicadores y resultados) como parte de la metodología evaluativa de marco lógico sigue sin consolidarse de forma plena, por tanto, el incumplimiento de las metas y los objetivos carece de un marco regulatorio en materia de aplicación de sanciones. Aunque la ASF se encarga de supervisar el ejercicio del gasto mediante la revisión de la cuenta pública, en donde las participaciones federales (Ramo 28) se sitúan fuera de su alcance fiscal, el organismo se encuentra sujeto tanto al año fiscal en turno como al ejercicio efectivo del gasto lo cual amplía la temporalidad en la entrega de sus resultados.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La diferencia entre el gasto aprobado y el gasto ejercido puede ser concebida como un indicador de la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos (Hernández, 1997: 1; Díaz y Magaloni, 1998). Bajo dichas circunstancias es de suma importancia determinar las posibles causas de estas discrepancias financieras, especialmente, en el caso de los ramos generales 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios) y 28 (Participaciones a entidades federativas y municipios) con finalidad compensatoria y resarcitoria, respectivamente (Sánchez, 2020), con el objeto de identificar la incidencia de la alineación partidista vertical y los procesos electorales sobre las diferencias en el GNE en ambos ramos.

Al respecto, el ciclo político presupuestal o ciclo político económico local estudia la conexión entre el calendario electoral y las variables presupuestarias; en los ciclos oportunistas la toma de decisiones económicas se realiza de manera anticipada para conservar el poder sobre el electorado (Alesina, Roubini y Cohen, 1999). Esta problemática social acontece con mayor frecuencia en países en vías de desarrollo debido a la debilidad de los sistemas institucionales de contrapesos, así como al mayor poder discrecional del ejecutivo alrededor de la manipulación del gasto público, especialmente mediante subsidios, transferencias directas e impulso de obras públicas (Schuknecht, 1996).

En México, la mayor parte del gasto estatal se integra por transferencias federales predeterminadas y no predeterminadas (como los ramos generales), consecuentemente las ganancias de las conductas políticas oportunistas podrían distribuirse entre el nivel federal y el estatal. En otras palabras, un control centralizado le permite al gobierno federal distribuir recursos (a escala subnacional) para fines enteramente políticos como ganar elecciones y preservar el poder (Garman, Haggard y Willis, 2001).

Si bien habrá mayor probabilidad de cooperación cuando ambos niveles estén gobernados por el mismo partido (Sánchez, 2020), tanto en años electorales como en años no electorales los estados gobernados por la oposición tendrán una asignación superior de recursos etiquetados para evitar discrepancias y ganar aliados (Ramo 33), mientras que las entidades gobernadas

por la oposición mostrarán una disposición inferior de recursos no etiquetados (Ramo 28) (Garman, Haggard y Willis, 2001).

Empíricamente se encuentra evidencia de una tendencia a la baja en la proporción de las participaciones y las aportaciones en el ingreso estatal durante el periodo de estudio (1998-2022), con mayor acentuación en el intervalo 2016-2022 en donde esta proporción transita de 76 a 67%. De manera desagregada, las participaciones de ambos ramos en el ingreso exhiben una contracción de 7% en relación con su valor inicial (1998). No obstante, se observan entidades con transferencias promedio cercanas a 90% (Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas), mientras que otras destacan por recibir transferencias equivalentes a 60% de sus ingresos (Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Baja California Sur y Quintana Roo).

Dado lo anterior, el GNE del Ramo 33 presenta un sobrejercicio durante el periodo de estudio al oscilar entre 13 y 4%. La anterior tendencia se acentúa durante el subperiodo 2005-2009; no obstante, el sobrejercicio disminuye de forma considerable su intensidad del año 2015 al año 2022. Respecto al Ramo 28, a pesar de su gran variabilidad sobresalen los subejercicios referentes a los años de recesión económica internacional; en contraste, los sobrejercicios más significativos (en ambos ramos) tienen lugar en el momento de transición de las administraciones federales correspondientes a los años 2000 y 2006. Particularmente, destacan Baja California Sur y Campeche con una varianza muy superior al resto, equivalente a 20 y 45%, en su GNE de los ramos 33 y 28, respectivamente. En contraparte, Chiapas registra un grado de dispersión muestral inferior a 5% en ambos ramos durante el periodo de estudio (1998-2022).

En el caso del impacto del gobierno dividido en el GNE del Ramo 33, el coeficiente positivo es estadísticamente significativo para un intervalo de confianza de 90%. Sin embargo, cuando se ajusta el modelo por heterogeneidad la significancia estadística de dicho efecto positivo no se sostiene; una situación similar ocurre durante el proceso electoral para gobernador. No obstante, al replicar el análisis para el Ramo 28 la significancia estadística se mantiene para un intervalo de confianza de 99%; lo mismo sucede en años electorales donde la significancia estadística es aún mayor (95%). Por tanto, se evidencia un efecto tanto partidista como electoral en la distribución de los recursos adicionales del Ramo 28, en otras palabras, se denota una probable asignación discrecional de los fondos adicionales.

Los resultados acerca de la incidencia de la alineación partidista vertical sobre las diferencias en el gasto de los ramos 33 y 28 por entidad federativa se encuentran en línea con: Gámez e Ibarra (2009), Ramírez y Erquizio (2012), Flamand (2006), y Hernández y Morales (2022), quienes identifican una probable distribución discrecional en el grueso de los fondos contenidos en los ramos generales (primeros dos casos) y una mayor distribución de recursos federales (Ramo 33) en los estados gobernados por la oposición (últimos dos casos).

En contraste, los resultados difieren de lo reportado por Busmail y Miño (2016), Ibarra (2013) y Sánchez (2020) donde no se identifica de forma estadísticamente significativa la influencia del gobierno unificado vertical en las discrepancias del gasto asignado en el PEF por entidad federativa. Si bien, en el primer caso se utilizan como metodología tanto la regresión lineal como las diferencias de medias y sólo se analiza el periodo 2001-2012 a partir de una encuesta especializada aplicada a expertos, en los últimos dos casos, al igual que en la presente investigación, se emplean modelos de datos panel con efectos fijos. No obstante, ambos emplean periodos de tiempo más cortos en términos relativos: 1998-2006 en el primer caso y 2001-2017 en el segundo caso. En consecuencia, el uso de la información disponible durante los últimos 25 años (1998-2022) sobre la dinámica de democratización mexicana, iniciada en 1989 y potencializada en el año 2000 (Tahar y Carrasco, 2008), robustece la significancia estadística de nuestras estimaciones.

Específicamente, la contracción en el GNE del Ramo 33 y el GDV ocurre en promedio de manera simultánea en 66.37% de los casos, mientras que en el Ramo 28 dicha incidencia simultánea ocurre en promedio en 61.86% de los casos. Aunque este porcentaje se distribuye, respectivamente, en 41 (PAN), 9 (PRI) y 16% (Morena) (Ramo 33); y 39 (PAN), 15 (PRI) y 7.5% (Morena) entre las administraciones a cargo del gobierno federal, al normalizar estos porcentajes entre el tiempo al mando del gobierno federal, los casos simultáneos (contracción del citado GNE y GDV) tienen una incidencia respectiva para los ramos 33 y 28 de 46 (PAN), 13 (PRI) y 38% (Morena); y 40 (PAN), 25 (PRI) y 30% (Morena) durante las citadas administraciones federales partidistas.

Si bien la relación entre el PIB y el GNE en los ramos 33 y 28 exhibida en el modelo se alinea con el objetivo igualitario de estos recursos, el índice de marginación muestra una relación inversa en ambos casos; en consecuencia, se considera pertinente revisar las fórmulas de distribución de dichos fondos. De acuerdo con Arellanes (2013), una propuesta de asignación progresiva

mediante la alineación de incentivos entre los órdenes de gobierno para evitar la penalización derivada de la obtención de logros podría permitir la conjunción de esfuerzos públicos en las localidades de mayor rezago.

Siguiendo a ASF (2020), entre las propuestas planteadas para fomentar la consecución de los objetivos relacionados con los ramos bajo estudio sobresale aumentar la asignación de fondos asociada al cumplimiento de metas, así como a una mayor recaudación local especialmente respecto a derechos de agua e impuesto predial. En esta línea, además de precisar la reglas de operación de los ramos 33 y 28, los mecanismos de distribución deben estimular la transparencia y la eficiencia y, al mismo tiempo, eliminar su actual carácter inercial y considerar los citados elementos.

Colateralmente, debe considerarse el desempeño municipal como un elemento principal para la asignación de nuevas dotaciones de recursos, esto con la finalidad de reintegrar los recursos no ejercidos y eficientizar su redistribución. Ante ello será necesario un esclarecimiento detallado de las obras y acciones a realizar con el fondo. Esto último podría resarcirse mediante la instrumentación obligatoria de sistemas actualizados de información municipal referentes a la distribución de los servicios básicos (agua, drenaje, electrificación y pavimentación).

Además, es pertinente implementar una estrategia institucional rigurosa de capacitación municipal y asistencia técnica a los municipios con el objetivo de optimizar la elaboración de los informes trimestrales sobre el ejercicio del gasto, mismos que de no entregarse a la SHCP tendrían que ser sujetos de sanción ante la falta de entrega de dicha información trimestral. Por tanto, es conveniente desarrollar una cultura de evaluación de fondos orientada hacia la transparencia y la rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).

De manera general, para impulsar el financiamiento de los procesos locales de desarrollo a través de las buenas prácticas de acceso y ejecución de los recursos presentes en los ramos generales (33 y 28), los municipios deben *i)* verificar la realización de los procedimientos correctos de entrega-recepción de las administraciones; *ii)* minimizar la no continuidad del personal operativo estratégico; *iii)* establecer el sistema civil de carrera de los servidores públicos; *iv)* integrar en tiempo y forma tanto el programa de inversión del fondo como los procesos de licitación y contratación de las obras en donde

deben aplicarse las penas correspondientes por incumplimiento a la iniciativa privada; y *v*) conocer los programas de la administración federal sujetos a la participación de los gobiernos municipales.

Por su parte, la administración federal (siguiendo las recomendaciones generales de la OCDE y el FMI) debe *i*) emplear expertos independientes con la finalidad de generar estimaciones más precisas de los ingresos presupuestales; *ii*) robustecer sistemáticamente los controles externos del gasto más allá de los informes trimestrales; *iii*) anular los principios de anualidad y posterioridad, de forma respectiva, para habilitar la intervención de la ASF en los gastos (extemporáneos) y durante su ejecución general; *iv*) inhibir los mecanismos excepcionales de asignación de gasto carentes de rendición de cuentas; y *v*) consolidar la implementación efectiva del presupuesto basado en resultados como instrumento para combatir la opacidad y la discrecionalidad del gasto público.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1978), “Ley de coordinación fiscal”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1978, última reforma del 3 de enero de 2024.

OEE (Organismos Electorales Estatales) (2022), *Datos electorales*, páginas electrónicas de cada instituto estatal electoral por entidad federativa.

Bibliografía

Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald Cohen (1999), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press.

Amemiya, Takeshi (1971), “The Estimation of the Variances in a Variance Components Model”, *International Economics Review*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.2307/2525492>

Arellanes, Abraham (2013), “Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 municipal)”, *Finanzas Públicas*, vol. 5, núm. 11, pp. 7-76.

- Arellano, Manuel y Stephen Bond (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, vol. 58, núm. 2, pp. 277-297.
- Argáez, Juan (2016), "El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestal oportunista en los estados mexicanos", *Gestión y Política Pública*, vol. 25, núm. 2, pp. 525-549.
- Baltagi, Badi (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Benton, Allyson (2019) "Party Leader or Party Reputation Concerns? How Vertical Partisan Alignment Reins in Subnational Fiscal Profligacy", *The Journal of Politics*, vol. 81, núm. 1, pp. 201-214. DOI: 10.1086/700201
- Bove, Vincenzo, Georgios Efthymoulou y Antonio Navas (2017), "Political Cycles in Public Expenditure: Butter vs Guns", *Journal of Comparative Economics*, vol. 45, núm. 3, pp. 582-604. DOI: 10.1016/j.jce.2016.03.004
- Boyne, George (1998), "Party Competition and Local Spending Decisions", *British Journal of Political Science*, vol. 28, núm 1, pp. 185-222.
- Busmail, Alfredo y Juan Andrés Miño (2016), "Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón", en Nicolás Loza e Irma Méndez (coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ México-Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 113-130.
- Chang, Eric (2008), "Electoral Incentives and Budgetary Spending: Rethinking the Role of Political Institutions", *The Journal of Politics*, vol. 70, núm. 4, pp. 1086-1097. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022381608081073>
- Chiapa, Carlos y César Velázquez (2011), "Evaluación del Ramo 33", en Carlos Chiapa y César Velázquez (coords.), *Estudios del Ramo 33*, México, El Colegio de México-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pp. 17-64.
- Díaz Cayeros, Alberto (1997), "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 10, pp. 35-73.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998), "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, pp. 503-528.

- Drazen, Allan (2000), "The Political Business Cycle After 25 Years", *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 15, núm. 2000, pp. 75-117.
- Flamand, Laura (2006), "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", *Política y Gobierno*, vol. 13, núm. 2, pp. 315-359.
- Foucault, Martial y Abel Francois (2005), "La politique influence-t-elle les décisions publiques locales? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001", *Revue Politiques et Management Public*, vol. 23, núm. 3, pp. 79-100.
- Franzese, Robert (2002), "Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes", *Annual Review of Political Science*, vol. 5, pp. 369-421. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112801.080924>
- Gámez, Cesáreo y Alejandro Ibarra (2009), "El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos", *Gestión y Política Pública*, vol. 18, núm. 1, pp. 39-65.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis (2001), "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, vol. 53, núm. 2, pp. 205-236. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0002>
- González, María de los Ángeles (2002), "Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico", *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2, pp. 204-224.
- Guadarrama, Manuel (2018), *El Ramo 23: del federalismo represivo al federalismo competitivo*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Hansen, Lars Peter (1982), "Large Sample Properties of Generalized Method of Moments Estimators", *Econometrica*, vol. 50, núm. 4, pp. 1029-1054.
- Hausman, Jerry (1978) "Specification Tests in Econometrics", *Econometrica*, vol. 46, núm. 6, pp. 1251-1271.
- Hernández, José Antonio y Juan Miguel Morales (2022), "Repercusiones del cambio institucional en el federalismo fiscal mexicano en los años 2000, 2012 y 2018: un estudio comparativo entre los estados de México, Guanajuato y Tabasco", *Revista de Investigaciones. Universidad del Quindío*, vol. 34, núm. 2, pp. 31-36. DOI: <https://doi.org/10.33975/riuv.vol34n2.883>
- Hernández Trillo, Fausto (1997), *Federalismo fiscal en México: ¿cómo vamos?*, documento de trabajo 85, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Hibbs, Douglas (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, vol. 71, núm. 4, pp. 1467-1487. DOI: <https://doi.org/10.2307/1961490>
- Ibarra, Jorge (2013), "Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos", *Gestión y Política Pública*, vol. 22, núm. 1, pp. 3-44.
- Katsimi, Margarita y Vassilis Sarantides (2012), "Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy in Developed, Established Democracies?", *Public Choice*, vol. 151, pp. 325-362. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9749-8>
- Krause, George y Ann Bowman (2005), "Adverse Selection, Political Parties, and Policy Delegation in the American Federal System", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 21, núm. 2, pp. 359-387. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/jleo/ewi021>
- Mundlak, Yair (1978), "On the Pooling of Time Series and Cross Section Data", *Econometrica*, vol. 46, núm. 1, pp. 69-85.
- Nordhaus, William (1975), "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, vol. 42, núm. 2, pp. 169-190. DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Peña, José Antonio (2011), *Manual de transferencias federales para municipios*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) (2016), *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*, Washington, PEFA.
- Ramírez, Roberto y Alfredo Erquizio (2012), "Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009", *Paradigma Económico*, vol. 4, núm. 2, pp. 5-27.
- Read, James (2016), "Constitutionalizing the Dispute: Federalism in Hyper-Partisan Times", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 46, núm. 3, pp. 337-365. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjw012>
- Sánchez, Said (2020), "Análisis del presupuesto aprobado y del gasto ejercido, 2001-2017. El caso del Ramo 33", *Región y Sociedad*, vol. 32, núm. 1, pp. 1-25. DOI: <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1270>
- Sánchez Salazar, Emilio (2023), *Aportaciones federales y el principio compensatorio: una revisión a las fórmulas de los fondos*, México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
- Schuknecht, Ludger (1996), "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", *Kyklos*, vol. 49, núm. 2, pp. 155-170. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1996.tb01390.x>

- Schultz, Kenneth (1995), “The Politics of Political Business Cycles”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 1, pp. 79-99. doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007079>
- Shi, Min y Jakob Svensson (2006), “Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?”, *Journal of Public Economics*, vol. 90, núm. 8, pp. 1367-1389. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- Streb, Jorge, Daniel Lema y Gustavo Torrens (2009), “Checks and Balances on Political Budget Cycles: Cross-Country Evidence”, *Kyklos*, vol. 62, núm. 3, pp. 426-447. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2009.00444.x>
- Tahar, Malik y Daniel Carrasco (2008), “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites de las transiciones a la democracia”, *Desafíos*, núm. 19, pp. 183-209.
- Ugalde, Luis Carlos (2018), *La negociación política del presupuesto, 1997-2018*, México, Integralia.
- Wallace, T. D. y Ashiq Hussain (1969), “The Use of Error Components Models in Combining Cross Section with Time Series Data”, *Econometrica*, vol. 37, núm. 1, enero, pp. 55-72. doi: <https://doi.org/10.2307/1909205>
- Wooldridge, Jeffrey (2010), *Introducción a la econometría: un enfoque moderno*, México, Cengage Learning Editores.

Recursos electrónicos

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2020), *Sistema de evaluación del desempeño del gasto federalizado. Marco de referencia del sistema de evaluación del desempeño del gasto federalizado. Cuenta pública 2020*, documento pdf disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/MR-SED_a.pdf (consulta 07/06/2024).
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2009), *Subejercicios en la aplicación del gasto federal 2007 y 2008*, documento pdf disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0472009.pdf> (consulta: 07/06/2024).
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2018), *Glosario de términos más usuales en materia de ingreso, gasto y deuda pública*, documento pdf disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf> (consulta: 07/06/2024).

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022), *Indicadores de pobreza por entidad federativa. Evaluaciones*, base de datos disponible en: <<https://www.Coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/principal.aspx>> (consulta: 08/06/2024)
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2022), *Índice de marginación por entidad federativa*, base de datos disponible en: <http://www.Conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones> (consulta: 08/06/2024).
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2020), “Reglamento de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de junio de 2006, última reforma publicada el 27 de enero de 2020, documento html disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/828066/REGLAMENTO_DE_LA_LEY_FEDERAL_DE_PRESUPUESTO_Y_RESPONSABILIDAD_HACENDARIA.pdf> (consulta: 10/06/2024).
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2022), “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la administración, durante el ejercicio fiscal 2023, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de diciembre de 2022, documento html disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674889&fecha=19/12/2022> (consulta: 07/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022a), *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=esty-c=11289yprop=efipem_fmun> (consulta: 08/06/2024).
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022b), *Producto interno bruto por entidad federativa (millones de pesos a valores constantes del 2013)*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, base de datos disponible en: <<http://en.www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>> (consulta: 08/06/2024).
- Martínez Andrade, Juan Carlos (2023), “Montos por fondo y subfondo 2023 del Ramo General 33”, *Ramo General 33*, documento html disponible en <<https://ramo33.com.mx/>> (consulta: 08/06/2024).

- México Evalúa (2014), *Descifrando la caja negra del gasto*, documento html disponible en: <<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>> (consulta: 07/06/2024).
- México Evalúa (2018a), *Arquitectura del Ramo 23*, documento html disponible en: <<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/09/ramo23.pdf>> (consulta: 07/06/2024).
- México Evalúa (2018b), *Léase si quiere gobernar (en serio)*, documento pdf disponible en: <<https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/06/libro-lease-siquiere-gobernarenserio-1.pdf>> (consulta: 07/06/2024).
- Núñez, Leonardo (2017), “¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de egresos ficticio”, *Nexos* (en línea), 19 de julio, documento disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=32993>> (consulta: 09/07/2024).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2017), *Informe de los objetivos de desarrollo sostenible 2017*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, documento html disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf> (consulta: 07/06/2024).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2021), *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2021. Estrategia programática (resumen)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, documento pdf disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/23/r23_epr.pdf> (consulta: 07/06/2024).
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2022), *Cuenta pública 2022*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, documento html disponible en: <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>> (consulta: 07/06/2024).

Orientación de los recursos del gasto federalizado hacia el gasto corriente y gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos

Juan Carlos Martínez Andrade

CRITERIOS BÁSICOS DE LA INVESTIGACIÓN

En la parte teórica pretenderemos, por una parte, contrastar el enfoque del federalismo fiscal con el marco del gasto federalizado en México toda vez que no se cumplen los principios teóricos del federalismo fiscal tal como Musgrave (1969), Stiglitz (2000) o Hyman (2011) lo habrían expuesto. Los autores coinciden en que el federalismo fiscal requiere un reparto de atribuciones, competencias, facultades y recursos para cumplir con toda una serie de obligaciones, pero en estricto sentido entre esas responsabilidades se encuentra la recaudación. En México, toda vez que los gobiernos subnacionales y locales delegaron potestades tributarias a la federación, y su dependencia a las transferencias federales se encuentra entre 80 y 90%, el supuesto básico de la recaudación local no existe por lo que no estaríamos en condiciones de hablar de un federalismo fiscal, aunque sí de un esquema de gasto federalizado mexicano.

A partir de esta primera premisa podemos avanzar hacia un análisis más centrado en cómo se ha ejercido el gasto federalizado en los distintos estados y municipios. Se asume, quizá erróneamente, que el marco normativo que

establece “etiquetas” a los fondos y subfondos del Ramo General 33 persigue un fin redistributivo y, por tanto, la proporción de gasto de inversión (también llamada gasto de capital) será mayor que la proporción del gasto corriente, al menos en los fondos expresamente orientados hacia dichos fines. A partir del análisis de los datos obtenidos a través de la plataforma de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que se nutre del Sistema de Recursos Federales Transferidos (antes llamado Sistema de Formato Único) se obtuvieron más de 316 000 registros que especifican si se trató de gasto corriente o gasto de capital.

En este punto de la investigación no podemos concluir que haya alguna relación entre el gasto de capital y el combate al rezago social en los municipios y las entidades federativas, ya que no se ha alcanzado tal etapa del análisis. Hasta este punto tenemos, por así decirlo, la preparación de la variable independiente: el ejercicio del gasto federalizado. La primera parte del trabajo fue consolidar una base de datos que reuniera la información disponible de los ejecutores de gasto. Las bases más antiguas datan del 2014 y la base definitiva más reciente corresponde al año 2021. A partir de la consolidación de una base conjunta se trabajó en identificar los proyectos registrados por gasto corriente y gasto de capital de cada ejecutor de gasto: municipal, alcaldías de la Ciudad de México y las entidades federativas. Se destaca que, en general, desde 2014 la tendencia es destinar 75% de los proyectos cuya fuente de financiamiento fue algún fondo o subfondo del Ramo General 33 hacia gasto corriente. Existen fondos cuyo marco normativo apunta hacia el gasto de inversión, tales como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) que en gran medida se están orientado hacia el gasto corriente. Incluso, algunas entidades federativas nunca han hecho un registro de FAFEF hacia gasto de inversión y para Fortamun los municipios reportan entre 60 y 97% destinado hacia gasto corriente.

Si bien, en este punto no podemos lanzar conclusiones en torno a la relación entre el gasto federalizado y la variación del rezago social, sí podemos identificar tendencias diferenciadas en el ejercicio del gasto por entidad federativa. Estas tendencias, soportadas por datos cuantitativos, nos permitirán en siguientes etapas de la investigación aplicar técnicas cualitativas tales como

entrevistas o incluso trabajo de campo y observación directa en el ejercicio del gasto. Esta investigación permitirá identificar y elegir a las entidades cuya tendencia sobresale para realizar análisis cualitativo. Los elementos básicos de la investigación aquí planteada son los siguientes:

- Pregunta de investigación: ¿cómo se han orientado los recursos del gasto federalizado entre el gasto corriente y el gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos?
- Hipótesis general: la orientación de los recursos del gasto federalizado corresponde a la normatividad establecida para el ejercicio de cada uno de los fondos y subfondos.
- Objetivo general: analizar cómo se han orientado los recursos del gasto federalizado entre el gasto corriente y el gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos.
- Objetivos específicos:
 - ◊ Analizar los documentos normativos que la dependencia coordinadora de los fondos y subfondos del Ramo General 33 ha emitido en lo relativo al ejercicio de los recursos de cada fondo.
 - ◊ Cuantificar las proporciones entre gasto corriente y gasto de capital de los registros de los ejecutores de gasto cuya fuente de financiamiento fueron los fondos y subfondos del Ramo General 33.
 - ◊ Presentar los resultados por entidad federativa.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El actual esquema de descentralización fiscal tuvo su momento fundacional con la promulgación de la Ley de coordinación fiscal (LCF), en 1978, cuando se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Ley de coordinación fiscal, 2018). Toda vez que los gobiernos subnacionales (estados y la Ciudad de México) y locales (municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) delegaron potestades tributarias al gobierno central (federación), se estableció el Fondo General de Participaciones del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación como el principal mecanismo de transferencia de recursos desde la federación hacia los estados y municipios

(Merino, 2000). Posteriormente, en 1997, se adicionó el capítulo v a dicha ley, que estableció en su artículo 25 los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos que serían etiquetados para atender las necesidades de desarrollo social de la población relativos a educación, salud, infraestructura, vivienda, servicios públicos y seguridad pública, además de que fortalecerían los presupuestos de las entidades federativas y los municipios con etiquetas de gasto destinadas a la modernización de los sistemas de recaudación local.

En este orden de ideas, el SNCF ha buscado contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes a través del fortalecimiento de los presupuestos de las entidades federativas y municipios, en el entendido de que los gobiernos más cercanos a la población al conocer mejor las necesidades y preferencias de la población llevarán a cabo un gasto público más eficiente. En términos generales podemos identificar algunos objetivos básicos que servirían al monitoreo del impacto del gasto federalizado en las entidades federativas y los municipios:

1. La disminución del rezago social derivado de la atención de las necesidades básicas de servicios públicos de la población.
2. La prestación de servicios públicos y las condiciones de vivienda en las localidades.
3. La disminución de la dependencia financiera hacia las transferencias federales derivado del mejoramiento de los sistemas de recaudación local.
4. Una mayor proporción del gasto público orientado hacia el gasto de inversión en infraestructura (gasto de capital).

ENFOQUE TEÓRICO

El enfoque de federalismo fiscal nos permite identificar el arreglo en el reparto de atribuciones entre órdenes de gobierno en un esquema de descentralización (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997; Amieva, 1997; Cabrero *et al.*, 2008; Sow y Razafimahefa, 2015; Hayek, 1945; Musgrave, 1969; Oates, 1972; Tiebout, 1956 y 1961). En la primera sección de este capítulo expon-

dremos el enfoque del federalismo fiscal como base teórica de la federalización del gasto. En la segunda sección expondremos brevemente la descripción de fondos y subfondos del Ramo General 33 que corresponden a la modalidad presupuestaria “I. Gasto federalizado”.

Federalismo fiscal como enfoque teórico

Con enfoque de política pública el gasto federalizado se puede analizar como una estructura fiscal multiunitaria donde el problema es la localización espacial de las funciones fiscales determinada por consideraciones de eficiencia económica (Musgrave y Musgrave, 1989; Prakash, 2012). Es decir, dentro de una federación la división de responsabilidades económicas entre distintos niveles de gobierno o multiunidades se ajusta al supuesto de que los gobiernos locales conocen mejor las preferencias de los individuos (Tiebout, 1956; Musgrave y Musgrave, 1989) pero también sus necesidades (Stiglitz, 2000; Prakash, 2012). En este sentido, las transferencias condicionadas en un esquema de descentralización fiscal pueden incluir aspectos relativos a propósitos específicos tales como los derechos sociales: educación, salud, bienestar social, policía, medio ambiente, recursos naturales y mantenimiento de carreteras (Stiglitz, 2000; Prakash, 2012; Shah, 1991). De esta forma, el desarrollo institucional de la coordinación fiscal incluye aspectos normativos que orientan la acción pública de los gobiernos locales. Stiglitz añade que existe un supuesto para orientar la acción pública de los gobiernos locales: el efecto matamoscas (*flypaper effect*) (Stiglitz, 2000; Courant, Gramlich y Rubinfeld, 1979). La idea general del efecto matamoscas significa que ahí donde se están orientando los recursos transferidos desde la federación a los gobiernos locales, motivará a que los gobiernos locales orienten un mayor presupuesto propio para cubrir gastos relativos o impulsar aún más las acciones que se llevan cabo.

Adicionalmente, Musgrave y Musgrave (1989), Stiglitz (2000), Prakash (2012) y Shah (1991) coinciden en que para construir un adecuado federalismo fiscal, además de recursos el reparto de responsabilidades debe incluir un reparto de cargas impositivas. Es decir, los gobiernos locales deben cobrar impuestos para cubrir los gastos de los servicios que proveen. Estos impuestos que los gobiernos locales deben cobrar incluyen —aunque no se limitan a ello— impuestos sobre el ingreso, sobre la propiedad, sobre los recursos,

ventas y valores, propiedad, uso de bienes muebles e inmuebles. De esta forma la responsabilidad de los gobiernos locales incluye el ingreso y el gasto a través de la provisión de bienes y servicios. Podríamos entender la gestión pública como la orientación subjetiva y primariamente gubernamental, mientras que la acción pública sería aquella acción que estuviera orientada por el deseo de resolver problemas públicos o atender necesidades sociales.

Para Merino la acción pública es una reminiscencia del viejo concepto centroeuropeo de “función pública” (Merino, 2013), no obstante que responde a la crítica anglosajona que se llevó a cabo en torno al modelo tradicional burocrático, rígido y vertical, no abandona la noción básica de la rectoría del Estado sobre los problemas públicos. Por otra parte, y siguiendo a Parsons, para Lascoumes y Le Galès (2014) sería importante partir de una definición de lo político en el sentido de movilización y coordinación de los actores sociales en torno a objetivos discutidos colectivamente. En este punto coincide Merino cuando señala que el análisis de política pública no se limita al papel de los funcionarios públicos, sino que incluye aspectos contextuales como las condiciones de regulación, los intereses de los actores, los cambios en las preferencias, el ambiente político y organizacional donde ocurren las decisiones, así como la complejidad de presiones que se pueda manifestar en la esfera pública por actores gubernamentales y no gubernamentales (Merino, 2013).

La institucionalización es el mecanismo integrador fundamental de los sistemas (Parsons y Shils, 1959) y la podríamos entender como la integración de las expectativas de los actores en un sistema de roles interactivo y relevante que incluye un patrón normativo de valores compartido (Parsons y Shils, 1959). Dicho de esta forma, la definición añade el concepto de valores incluido por Harold Lasswell para quien el enfoque de políticas públicas persigue una orientación normativa: resolver los grandes problemas de la humanidad (Lasswell, 1951a). En el mismo orden de ideas, Merino considera que la ética de las políticas públicas parte de un sistema de valores que a su vez responde a un proceso histórico y a una construcción colectiva, y esta elección de valores es lo que dota de coherencia a una política pública (Merino, 2013).

Ética entendida aquí no como una discusión entre lo moralmente bueno o malo sino como la congruencia entre la institución, que incluye un sistema de valores de referencia colectivamente establecido y que dota de expectativas

a la acción pública y, por tanto, moldea la conducta y el comportamiento de los individuos, ya que establece la coherencia entre el sentido previsto de la acción y la respuesta esperada por los demás individuos en un contexto específico (Merino, 2013). Por ello, cuando se identifica una situación como problemática para la comunidad es la “institución” la que, al incluir un conjunto de valores de referencia, orienta la acción hacia la solución de dicho problema público, dando como resultado una acción pública.

Al analizar el fenómeno del federalismo fiscal cuando se descentralizan recursos desde un gobierno central hacia los gobiernos locales, definitivamente no podemos hablar de política pública, pero sí de acción pública con enfoque de políticas públicas. A diferencia de la política pública en la que se analiza la intervención del Estado, la acción pública toma en cuenta un conjunto de interacciones en múltiples niveles (Lascoumes y Le Galès, 2014) donde el gobierno ya no es más que uno de varios actores que participan en la coordinación de acciones orientadas hacia la solución de problemas públicos (Merino, 2013); incluso se difumina la noción de gobierno-actor por la de varios actores gubernamentales, en este caso gobierno central y gobiernos locales, a través de las distintas dependencias públicas a su cargo.

Cuando hablamos de políticas públicas podemos identificar que existe una orientación normativa desde el punto inicial de la definición de problema público (Merino, 2013). Esta orientación normativa corresponde, respecto a lo aquí planteado, a la institucionalización del arreglo de valores de referencia (definición del problema público), a la estructura simbólica construida colectivamente en un contexto determinado (asignación de responsabilidades), a un proceso histórico establecido y a una serie de elementos sociales que no están exentos de la presión política de actores gubernamentales y no gubernamentales (procesos de toma de decisiones). La institución, comprendida entonces como un marco de referencia para la acción, establece lo deseable en términos de qué queremos como sociedad y cómo podríamos alcanzarlo, de ahí que nos permita plantear el juicio negativo ante una situación de la realidad que se definirá como un problema o problemática.¹

¹ Harold Lasswell (1951a), en su capítulo “The Policy Orientation”, cita en más de una ocasión a Gunnar Myrdal (1944) quien en su obra *An American Dilemma: The Negro Problem of Modern Democracy* demuestra con un enfoque de causación circular acumulativa que la intervención gubernamental también puede crear distorsiones en la sociedad ya que, según el estudio de Myrdal, al orientar una mayor cantidad de recursos hacia comunidades donde la población era principalmente blanca, el gobierno de Estados Unidos aumentaba, quizá sin quererlo, la brecha de desigualdad que existía entre comunidades habitadas

Para adentrarnos en el federalismo fiscal debemos hacer una última puntualización. Como veremos más adelante, el gasto federalizado no es una política pública y tampoco es un programa gubernamental en el sentido clásico, sino una acción pública.

Gasto federalizado mexicano

En el esquema de federalismo fiscal adoptado en México, los estados y los municipios cedieron potestades tributarias a la federación a cambio de una participación de los recursos recaudados año con año (Becerra, 2020; Castellanos, 2013). El ingreso gubernamental en México se superconcentra en el gobierno federal, lo que ha propiciado una pereza fiscal por parte de los gobiernos estatales y municipales (Becerra, 2020). En este punto nos hemos alejado del esquema teórico del federalismo fiscal que abogaría por un reparto de responsabilidades impositivas (cobro de impuestos). La dependencia a las transferencias federales por parte de los gobiernos estatales ronda entre 80 y 100% para la mayoría de los estados y para los gobiernos municipales las cifras no son distintas, ya que para la mayoría la dependencia también ronda entre 80 y 100% (Martínez y Carrera, 2015; Martínez y Carrera, 2018).

Por la parte del ejercicio de los recursos, en México hemos llamado gasto federalizado a la transferencia de los recursos de la federación hacia los estados y los municipios. Son varios los rubros dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación que contemplan recursos transferidos desde la federación hacia los estados, tales como el Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas; el Ramo 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; el Ramo General 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; el Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; los convenios de

principalmente por personas blancas y otras comunidades habitadas principalmente por personas afroamericanas. Por ello, Lasswell sabe bien que la acción gubernamental no está exenta de fallos o impactos negativos. Sobre el método, Lasswell (1951a) promueve un enfoque interdisciplinario con metodologías cuantitativas y cualitativas por lo que señala que existe un énfasis en el método, refiriéndose al método hipotético-deductivo o método científico, y apunta las grandes aportaciones hechas desde la sociología, la antropología, la economía, la ciencia política, la psicología, el trabajo social, la geografía social y la historia en torno a las cuales señala a varios autores. Lasswell mismo utilizó herramientas de la psicología en su obra *Psychopathology and Politics* (Lasswell, 1951b) donde señala a Freud, Adler, Bernfeld, Kaplan, entre otros, como referencias. En otro tenor, y como ejemplo de la vigencia de Lasswell, en las ciencias de la comunicación se reconoce la fórmula de relación comunicativa "Modelo Laswell de Comunicación" como una aportación suya (Lasswell, 1948; Rodrigo, 1995; Cortassa, 2001).

Descentralización y Reasignación; y los recursos para Protección Social en Salud (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2022).

De este conjunto de rubros, las principales fuentes de financiamiento para los gobiernos estatales y municipales son los recursos del Ramo General 28 y el Ramo General 33 (Becerra, 2020). Los recursos del Ramo General 28 no están condicionados, por lo que se consideran de libre disposición. Por otra parte, los recursos del Ramo General 33 están condicionados con “etiquetas”, es decir, los estados y los municipios solamente pueden hacer uso de los recursos siempre y cuando se dirijan a los fines establecidos previamente. Al respecto, se puede establecer un sistema de valores plenamente identificados que dotan (o pretenden dotar) de coherencia al conjunto de acciones gubernamentales, sobre todo en las llamadas “etiquetas” de los fondos del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que coinciden con los “derechos sociales”² establecidos en la Ley General de Desarrollo Social³ y que hemos identificado como educación, salud, alimentación, seguridad social y vivienda (Hernández, Aparicio y Mancini, 2018).

En el sentido que ofrece Merino se puede identificar que los fondos del Ramo General 33 (también llamado Ramo 33) poseen una orientación normativa que dota de coherencia al conjunto de recursos disponibles para financiar acciones gubernamentales federales, estatales o municipales (Merino, 2013). En otros términos, los fondos del Ramo 33 no son políticas públicas, son recursos disponibles para el financiamiento de la acción pública orientada hacia la educación, la salud, la alimentación, las condiciones de vivienda y la prestación de servicios públicos. Dicho esto, la federación, los estados y los municipios pueden encontrar una fuente de financiamiento para la acción pública en los fondos del Ramo General 33.

Los fondos del Ramo General 33 son dinero público establecido en el esquema de distribución de la recaudación federal participable de la LCF. La tarea de los gobiernos federal, estatales y municipales es diseñar acciones públicas orientadas hacia la educación, salud, alimentación, condiciones de vivienda

² A nivel internacional la agenda de derechos sociales parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos publicada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

³ El artículo 6 de la Ley general de desarrollo social a la letra señala: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (“Ley general de desarrollo social”, 2022, art. 6).

y servicios públicos, y cuando en dicho diseño se busque la mejor forma de financiar dichas políticas públicas y realizar la programación para su ejecución, entonces ahí podrán identificar los recursos disponibles del Ramo General 33.

Estos fondos y subfondos están establecidos en el artículo 25 de la LCF (2018); no obstante, la ministración de los recursos de cada subfondo corresponde a programas presupuestarios con modalidad “I: Gasto Federalizado” respecto a la Tipología General de la Clasificación Programática emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable. Es decir, en el Presupuesto de Egresos de la Federación los fondos y subfondos del Ramo General 33 parten de la modalidad presupuestaria “I” seguido del número que corresponde a su clave única, siendo el primero el I002: FASSA. El I001 correspondía al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que ocupaba la fracción I del artículo 25 de la LCF, pero que se reformó en 2013 para dar creación al Fone. Para efectos prácticos la clave presupuestaria I001 no se volvió a ocupar y a los subfondos del Fone se les asignaron las claves presupuestarias del I013 al I016. Adicionalmente, cada fondo o subfondo tiene una dependencia coordinadora para ajustar aspectos relativos al ejercicio del gasto en las entidades federativas y en los municipios.

En el orden federal, los fondos del Ramo 33 tienen varias dependencias responsables para distintas cuestiones, además de la dependencia coordinadora. La figura de dependencia coordinadora se estableció en los “Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2008, abrogados en 2013. No obstante, existen otras dependencias que tienen algunas responsabilidades en los distintos procesos.

La primera dependencia responsable es la SHCP que, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto “A”⁴ tiene a su cargo la ministración de los recursos. De acuerdo con el artículo 49 de la LCF el control, la evaluación y la fiscalización corresponden a la Secretaría de la Función Pública desde el inicio de la presupuestación y hasta la entrega de

⁴ De acuerdo con el artículo 65, apartado c, fracción v del Reglamento Interior de la SHCP, última reforma en 2021.

los recursos a las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene a su cargo la responsabilidad de fiscalización.

Desde la presupuestación y hasta el punto de la ministración y el ejercicio de los recursos nos encontramos dentro del SNCF con actores federales y locales bien identificados. A partir de esto, las entidades federativas han replicado un modelo similar en su interior en sistemas de coordinación fiscal locales. En cada entidad federativa se identifica una dependencia del poder ejecutivo local responsable de la ministración,⁵ otra dependencia responsable del ejercicio de los recursos o de la coordinación con los municipios,⁶ una más encargada del control y la vigilancia⁷ y, por último, el Organismo Superior de Fiscalización del Poder Legislativo Local responsable de la fiscalización a las dependencias locales y municipios.⁸ En un tercer orden de gobierno, los municipios replican estos sistemas de coordinación en los que se establecen funciones para la tesorería municipal, la Dirección de Obras Públicas o su homóloga, las dependencias responsables del ejercicio de los recursos, la Contraloría Municipal y al síndico o los síndicos municipales con funciones de verificación.

En adición, dos sistemas cobran significativa importancia: el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción, en los que participan los tres órdenes de gobierno y sus poderes legislativo y judicial. A partir del SNCF y hasta el Sistema Nacional de Fiscalización los actores que participan pertenecen a los tres órdenes de gobierno y a los poderes legislativos y ejecutivos federal y locales. Desde que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas anticorrupción locales⁹ se incluye una participación activa de las fiscalías anticorrupción federal y locales, lo que permite considerar a los tres poderes del Estado en un entramado de relaciones intergubernamentales con el objetivo de ejercer, vigilar, controlar, fiscalizar y evaluar el uso de los recursos de los ramos generales 28 y 33. A continuación se describen los posibles destinos de gasto de los fondos y subfondos del Ramo General 33:

⁵ Regularmente llamada Secretaría de Finanzas del Estado, Secretaría de Hacienda del Estado u homóloga.

⁶ Regularmente secretarías de Educación, Salud, Bienestar u homólogas.

⁷ Contralorías gubernamentales u homólogas.

⁸ Auditoría Superior del Estado u homóloga.

⁹ Incluso existen sistemas municipales anticorrupción. Tal es el caso del Estado de México, que en su Ley del sistema anticorrupción del Estado de México y sus municipios, promulgada el 30 de mayo de 2017, considera como obligatoriedad la instalación de sistemas municipales anticorrupción.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal-Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FAEB-Fone). El FAEB tuvo su origen con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en 1992 (Avendaño, 2012) y se incorporó en los fondos del Ramo General 33 en 1997 cuando se adicionó el capítulo v a la LCF. El lugar que ocupaba era la fracción I del artículo 25 de la ley. Para fines programáticos y presupuestarios, al FAEB se le asignó la clave presupuestaria I001. Posteriormente, en la reforma de 2013 a la LCF, la nómina educativa se recentralizó en el gobierno federal y hubo un cambio de nombre al fondo por lo que la fracción I del artículo 25 ahora señalaría al Fone. Con fines programáticos no continuó con la clave presupuestaria I001, sino que le fueron asignadas las claves I013, I014, I015 e I016 para sus subfondos. El Fone se determina por la cantidad de plazas de los trabajadores de la educación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Está contenido en la fracción II del artículo 25 de la LCF. Se determina cada año en función del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, entre otros elementos. Se distribuye entre las entidades federativas a través de una fórmula de asignación que contempla un criterio poblacional, el presupuesto federal, el índice estandarizado de marginación y otros elementos relativos al déficit en entidades federativas. Su clave presupuestaria es I002.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Se distribuye en dos subfondos: el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), también conocido como FAIS Entidades, cuya clave presupuestaria es I003; y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) también conocido como FAIS Municipios, o simplemente FISM, cuya clave presupuestaria es I004. Se determina anualmente con 2.2228% de la recaudación federal participable aprobada para dicho ejercicio fiscal que se distribuirá entre los municipios y 0.3066% que se distribuirá entre las entidades federativas, dando como suma 2.5294% de la recaudación federal participable. Los recursos del FAIS se distribuyen entre las entidades federativas al realizar un cálculo que incluye los siguientes aspectos: la participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema, el número

de carencias promedio de la población en pobreza extrema y la población en pobreza extrema de la entidad, de acuerdo con la información más reciente provista por el Coneval.

Las entidades federativas deberían aplicar la misma fórmula de asignación con datos a nivel municipal para realizar la distribución de los recursos “que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema” (Ley de coordinación fiscal, 2018, art. 35). Los posibles destinos de gasto del FISE son “obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad” (Ley de coordinación fiscal, 2018, fracción II, apartado A, art. 33). Los posibles destinos de gasto del FISM son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del Fondo; los municipios y las alcaldías de la CDMX pueden hacer uso de hasta 2% de sus recursos en un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Los ejecutores de gasto pueden hacer uso de hasta 3% de sus recursos como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras. La Secretaría de Bienestar, antes llamada Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, tiene como obligatoriedad emitir lineamientos para el ejercicio de los recursos, publicar un informe anual de pobreza y rezago social que se utilizará para el cálculo de los recursos, así como proporcionar capacitación a los ejecutores de gasto locales.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). Fue incluido en 1997 en la reforma a la LCF y ha tenido algunos cambios de nombre y en sus destinos de gasto. En la actualidad, se determina anualmente con 0.2123% del monto proyectado de la recaudación federal participable para las alcaldías de la Ciudad de México y 2.35% para los municipios. La distribución de los recursos entre los municipios corresponde al criterio de población, mientras que para

las alcaldías existen dos factores: 75% corresponde al criterio de población residente y el restante 25% al criterio de población flotante, de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Su clave presupuestaria es 1005. Los destinos de gasto para el Fortamun son: la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales; a la modernización de los sistemas de recaudación locales, al mantenimiento de infraestructura y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El artículo 76 de la Ley general de contabilidad gubernamental (LGCG) incluye la obligatoriedad de los municipios para informar a través de los portales de internet lo relativo al ejercicio de los recursos del Fortamun. En el séptimo de los transitorios de la Reforma 2014 a la LCF y la LGCG también se encuentra información relativa a la retención y pagos que con cargo al Fortamun realicen los municipios a los organismos operadores de agua y sus organismos auxiliares. El décimo tercero de los transitorios de la misma reforma establece que la SHCP debe emitir reglas para el pago de los municipios a la Comisión Nacional del Agua por parte de los municipios.

Por último, el CONAC publicó la Norma 01-14-015 “NORMA para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fortamun”¹⁰ para especificar la cédula del formato de información trimestral de aplicación de los recursos del Fortamun en el que se detalla el destino de las aportaciones por rubro y el monto pagado.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Se determina anualmente con 0.814% del monto proyectado de la recaudación federal participable, de acuerdo con el artículo 39 de la LCF. Los recursos del FAM se destinan de la siguiente forma: 46% es para otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y apoyos de asistencia social a través de instituciones públicas; el restante 54% se orienta hacia la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en modalidad universitaria. Corresponde a la Secretaría de Salud y a

¹⁰ Disponible en: <https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_015.pdf>.

la Secretaría de Educación Pública (SEP) dar a conocer a las entidades federativas el monto y la fórmula utilizados para la distribución de los recursos de los subfondos del FAM.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Los artículos 42 y 43 de la LCF establecen que los recursos de los subfondos del FAETA se consideran complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y educación para adultos. El monto para la asignación de los recursos de este fondo se determina con base en el registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal orientados a estos fines. Para el caso de educación para adultos corresponde a la SEP determinar una fórmula que considere variables relativas al abatimiento del rezago en alfabetización, la educación básica y la formación para el trabajo para la distribución de recursos entre las entidades federativas.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Carece de alguna fórmula clara de asignación. De acuerdo con el artículo 44 de la LCF, se constituirá con cargo a recursos federales mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos del FASP que reciben las entidades únicamente se deben orientar a los siguientes rubros: profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías ministeriales o equivalentes de las procuradurías de justicia, policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública, establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticas y de personal; construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios, centros de reinserción social; seguimiento y evaluación de los programas en los que se hayan ejercido los recursos del fondo.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Se determina con 1.4% de la recaudación federal participable. Se distribuye entre las entidades federativas mediante una fórmula cuyo factor determinante es el producto interno bruto per cápita dado a conocer por el

Inegi. De acuerdo con el artículo 47 de la LCF, los recursos del FAFEF se destinarán a los siguientes rubros:

1. Inversión en infraestructura física y adquisición de bienes para el equipamiento de obras generadas o adquiridas, infraestructura hidroagrícola y hasta 3% del costo del programa o proyecto para gastos indirectos.
2. Saneamiento financiero a través de la amortización de deuda pública.
3. Saneamiento de pensiones, reformas a los sistemas de pensiones y reservas actuariales.
4. Modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, modernización de catastros con el objeto de hacer más eficiente la recaudación.
5. Modernización de los sistemas de recaudación locales, desarrollo de mecanismos impositivos que permitan aplicar la base gravable de las contribuciones locales.
6. Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones sean adicionales a los recursos aprobados por las legislaturas locales.
7. Sistemas de protección civil locales, siempre y cuando las aportaciones sean adicionales a los recursos aprobados por las legislaturas locales.
8. Apoyo a la educación pública, siempre y cuando las aportaciones sean adicionales a los recursos aprobados por las legislaturas locales y su monto sea superior al ejercicio fiscal anterior.
9. Fondos constituidos por las entidades para apoyar proyectos de infraestructura concesionada donde se combinen recursos públicos y privados, pago de obras públicas susceptibles de complementarse con inversión privada, estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, entre otros.

El artículo 47 de la LCF señala claramente que el objeto de los recursos del FAFEF es fortalecer los presupuestos de las entidades y las regiones *por lo que los recursos no podrán destinarse a erogaciones de gasto corriente o de operación*, con excepción de casos previstos en los destinos antes señalados.

METODOLOGÍA: TRATAMIENTOS PARA LAS BASES DE DATOS

Los datos que se utilizarán corresponden a las bases disponibles de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.¹¹ Estas bases se nutren con información de los proyectos registrados por cada ejecutor de gasto, municipal y estatal, con base en los lineamientos del 25 de abril de 2013 por lo que la disponibilidad de datos comienza en 2014. A través de la plataforma del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT, antes Sistema de Formato Único) los ejecutores de gasto realizan la captura de avances financiero, físico, de indicadores y de evaluaciones para los registros en el ejercicio de los recursos de los ramos por los que reciben alguna forma de financiamiento público descentralizado.

El registro de avances se hace de forma trimestral, por lo tanto, existe una base por cada entidad federativa para cada trimestre de cada ejercicio fiscal. Adicionalmente, al final del ejercicio fiscal se integra un informe definitivo. Tanto los avances trimestrales como el definitivo sirven para la integración de los informes trimestrales al Congreso de la Unión mismos que son fuente de datos para el análisis de los procesos de auditoría y fiscalización local y federales. De esta forma, cada entidad federativa tiene cinco reportes anuales: cuatro trimestrales y un informe definitivo. Para el ejercicio de análisis de este documento se utilizarán las bases de los informes definitivos desde 2014 y hasta 2021. Cada base de datos está disponible con el título “Gasto Federalizado”; no obstante, desde el año 2014 y hasta el año 2019 las bases de datos se llamaron “Avance Financiero” y a partir del año 2019 se llamaron “Informe Definitivo”.

Las bases de datos requieren ser depuradas en varios aspectos, el primero de ellos es filtrar el ciclo del recurso para que coincida con el año de la construcción de la base. De esta forma sabemos que no estamos tomando registros que ya han sido contabilizados en años anteriores. Por otra parte, se debe depurar el nombre del programa con la clave presupuestaria porque en ocasiones no coinciden los nombres de los fondos o programas con sus claves. En este caso se utilizarán funciones de Excel bajo la función =BUSCARV que permite la coincidencia exacta entre columnas. Se utilizará como referencia la clave presupuestaria para identificar el nombre del programa o fondo en cuestión. Además, el tipo de gasto ha tenido un cambio en su registro. En

¹¹ Disponibles en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos>.

años anteriores se registraba con un número seguido del tipo de gasto y a partir del año 2018 solamente se tiene el tipo de gasto por lo que se debe homologar el criterio de etiqueta.

Se cuenta con ocho años de bases de datos disponibles. Al hacer las depuraciones que hemos explicado se contabilizan a la fecha 326 607 registros de financiamiento para todas las entidades federativas en los ocho años. A continuación se describen las características de cada base:

1. Gasto Federalizado (Informe Definitivo) 2021. Se cuenta con 84 177 registros.
2. Gasto Federalizado (Informe Definitivo) 2020. Se cuenta con 88 992 registros.
3. Gasto Federalizado (Avance Financiero) 2019. Se cuenta con 85 718 registros.
4. Gasto Federalizado (Avance Financiero) 2018. Se cuenta con 73 716 registros.
5. Gasto federalizado (Avance Financiero) 2017. Se cuenta con 87 861 registros.
6. Gasto Federalizado (Avance Financiero) 2016 por entidad federativa. Se cuenta con 74 435 registros.¹²
7. Gasto Federalizado (Avance Financiero) 2015 por entidad federativa. Se cuenta con 63 265 registros.¹³
8. Gasto Federalizado (Avance Financiero) 2014 por entidad federativa. Se cuenta con 58 897 registros.¹⁴

En total se obtuvieron 617 061 registros entre los años 2014 y 2021 para todos los ramos y fuentes de financiamiento municipales y estatales. De dicho resultado se realiza un filtro adicional: identificar los proyectos relativos a los fondos y subfondos del Ramo General 33 del cual se identifican 326 607 registros, lo que demuestra la gran importancia de dicho ramo en el financiamiento de los gobiernos municipales y estatales: 53% de los registros. Otro

¹² Cada informe definitivo se encuentra dividido por entidad federativa por lo que se tuvo que descargar uno por uno e integrar un informe definitivo para el ejercicio fiscal 2016.

¹³ Cada informe definitivo se encuentra dividido por entidad federativa por lo que se tuvo que descargar uno por uno e integrar un informe definitivo para el ejercicio fiscal 2015.

¹⁴ Cada informe definitivo se encuentra dividido por entidad federativa por lo que se tuvo que descargar uno por uno e integrar un informe definitivo para el ejercicio fiscal 2014.

tratamiento adicional se hace a las bases de datos. Se identifican 10 438 que no tienen dato que permita identificar si el registro corresponde a gasto corriente o gasto de inversión por lo que estos registros son depurados.

La entidad federativa que más registros tiene para el ejercicio de los recursos de estos fondos es Oaxaca con más de 35 000 registros desde 2014 y hasta 2021. Le sigue el estado de Hidalgo con casi 20 000 registros. Una vez armada la base conjunta se procede a hacer varios cortes:

1. Gasto corriente y gasto de inversión de la cifra total.
2. Gasto corriente y gasto de inversión por año (ciclo de recurso).
3. Gasto corriente y gasto de inversión por fondo y por año.
4. Gasto corriente y gasto de inversión por fondo, por entidad federativa y por año.
5. Gasto de inversión para FAFEF, FISE, FISM, Fortamun, índice de rezago social, dependencia a las transferencias federales y porcentaje por tipo de gasto por entidad federativa y por año.

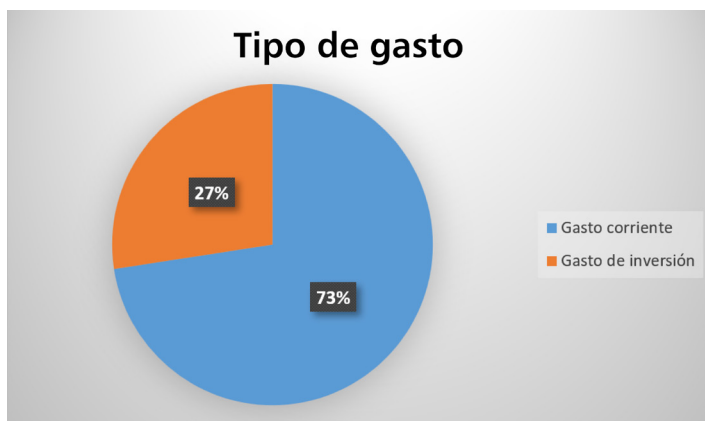
RESULTADOS

Gasto corriente y gasto de inversión de la cifra total

Se han agrupado los 316 169 registros sobre el ejercicio de los recursos por fuente de financiamiento disponibles en la página de Datos Abiertos de Transparencia Presupuestaria y que corresponden a la carpeta de Finanzas Públicas de los Informes Trimestrales al Congreso de la Unión y se identifica que 72.57% de todos los proyectos registrados cuya fuente de financiamiento son los fondos y subfondos del Ramo General 33 han cubierto gasto corriente. Solamente 27.43% de los proyectos registrados se han orientado hacia el gasto de inversión (véase gráfica 1).

GRÁFICA I

PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUERON LOS FONDOS DEL RAMO GENERAL 33 DESDE EL AÑO 2014 Y HASTA 2021



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N = 316 169 registros.

Gasto corriente y gasto de inversión por año (ciclo de recurso)

Por otra parte, sistemáticamente cada año entre 70 y 75% de los recursos del Ramo General 33 se ha orientado hacia gasto corriente. Esta frecuencia anual permite observar cierta tendencia en torno al gasto de los recursos de los fondos del Ramo General 33. Es decir, los datos son consistentes año con año (véase gráfica 2).

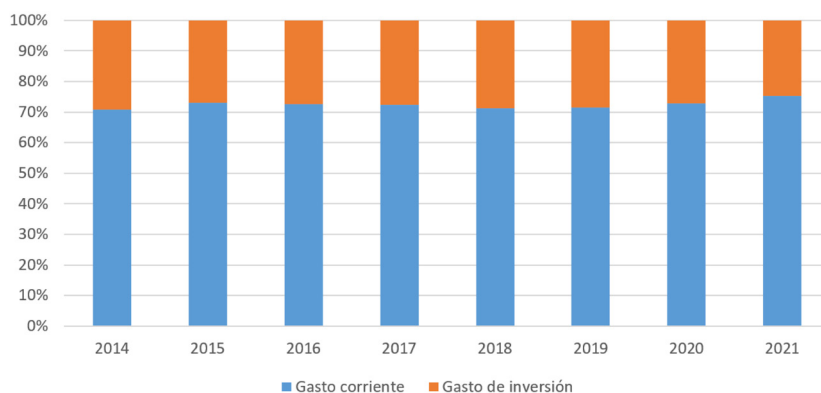
Gasto corriente y gasto de inversión por fondo y por año

En cuanto al FAEB, que posteriormente dio paso a la creación del Fone, encontramos que en el año 2014 se orientó poco más de 10% de los recursos de este fondo a gasto de inversión. A partir de 2015 y hasta 2021 se ha destinado menos de 3% del Fone a gasto de inversión, haciendo en su totalidad un fondo recentralizado y orientado hacia el gasto corriente.

Por otra parte, el ejercicio de los recursos de los subfondos del FAETA, educación tecnológica y educación para adultos, casi alcanzó la cifra de 7%

GRÁFICA 2

PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUERON LOS FONDOS DEL RAMO GENERAL 33 POR AÑO



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N = 316 169 registros.

orientado hacia el gasto de inversión en 2018. Los otros años se han orientado los subfondos del FAETA casi en su totalidad hacia el gasto.

Respecto al FAFEF, observamos que 2014 fue el año en que más orientación hacia el gasto de capital se tuvo, con 85.7% del total para todas las entidades federativas. Esta tendencia ha ido disminuyendo y en 2021 tenemos solamente 62.8% orientado hacia gasto de inversión.

Estos resultados contrastan en lo que respecta al FISE, también llamado FAIS Entidades, ya que observamos que en 2014 se orientó 95.9% hacia el gasto de inversión. De la misma forma que el FAFEF, el FISE (FAIS Entidades) presenta una tendencia hacia la disminución de la proporción de sus recursos hacia el gasto de inversión. En 2021 sólo 74.85% de los proyectos registrados del FISE (FAIS Entidades) se orientó hacia el gasto de inversión.

Por la parte del FISM, también llamado FAIS Municipios, observamos una tendencia distinta con los otros fondos. En 2014 solamente 66% de los registros que hicieron los municipios sobre el ejercicio de sus recursos se orientaba hacia el gasto de inversión. En 2021 el porcentaje de registros orientados hacia gasto de inversión aumentó a 74.2% lo que implica que cada vez más cantidad de proyectos se orientan hacia este tipo de gasto.

El Fortamun es la siguiente fuente de financiamiento de los municipios junto al FISM. La tendencia en el registro de los proyectos de gasto con ejercicio de los recursos del Fortamun ha tenido un leve aumento al pasar de 80% en 2014 a 86.5% en 2021. Es notable que este fondo se ha usado consistentemente en gasto corriente lo que permite observar que no cumple con su objetivo resarcitorio.

En lo que respecta a los subfondos del FAM cuyos ejecutores de gasto algunas veces son universidades y escuelas, encontramos que también ha tenido una disminución en su orientación hacia el gasto de inversión. En 2014 alcanzó 83.63% de proyectos registrados hacia gasto de inversión mientras que en 2021 esta cifra se redujo hasta 65.7 por ciento.

Sobre la cantidad de registros cuya fuente de financiamiento fue FASSA, observamos una leve tendencia al aumento de registros orientados hacia gasto de inversión. En 2014, 6.72% de los registros se orientó hacia gasto de inversión, mientras que en 2021 esta cifra aumentó a 12%. Recordemos que una parte del FASSA se puede orientar hacia el gasto de inversión para el equipamiento de hospitales de los sistemas locales, laboratorios, clínicas u otros requerimientos. En cuanto al FASP, vemos que ha tenido distintas tendencias. De 2014 a 2016 hubo una tendencia en aumento al registro de proyectos orientados hacia el gasto de inversión, mientras que de 2016 a 2021 la tendencia fue reducir el porcentaje de proyectos registrados hacia el gasto de inversión.

Gasto corriente y gasto de inversión por fondo, por entidad federativa y por año

Si hacemos una distinción por entidad federativa se identifica que Puebla es la entidad que más registros ha orientado hacia gasto de inversión con 49% desde 2014 hasta 2021 con recursos del Ramo General 33. Por otra parte, Aguascalientes es la entidad que más registros ha orientado hacia gasto corriente entre los años 2014 y 2021 con 85.2%. Puebla, Ciudad de México, Veracruz, Tlaxcala y San Luis Potosí son las entidades que en proporción más registros tienen de gasto de inversión. Aguascalientes, Sonora, Tabasco, Jalisco y Sinaloa son las entidades que proporcionalmente más registros de proyectos tienen orientados hacia gasto corriente.

Para el FAFEF, observamos que no hay una tendencia general en el ejercicio de los recursos por entidad federativa. Puebla, Ciudad de México, Quintana Roo, Chiapas y Guanajuato han hecho entre 93 y 100% de sus registros orientados hacia el gasto de inversión, utilizando los recursos del FAFEF en el periodo 2014-2021. El Estado de México, Chihuahua y Nuevo León tienen entre 94 y 100% de todos sus registros cuya fuente de financiamiento fue el FAFEF entre 2014 y 2021, orientados hacia el gasto corriente (pese a que la LCF establece lo contrario). Esta orientación no necesariamente cumple con los objetivos del fondo. Oaxaca, por ejemplo, Veracruz y Michoacán, que podrían tener altos niveles de rezago, también son aquellos estados que orientan una mayor cantidad de proyectos financiados con FAFEF hacia gasto corriente. Ciudad de México, Quintana Roo, Guanajuato y Aguascalientes están orientando mayor cantidad de proyectos financiados con FAFEF hacia gasto de capital (véase gráfica 3).

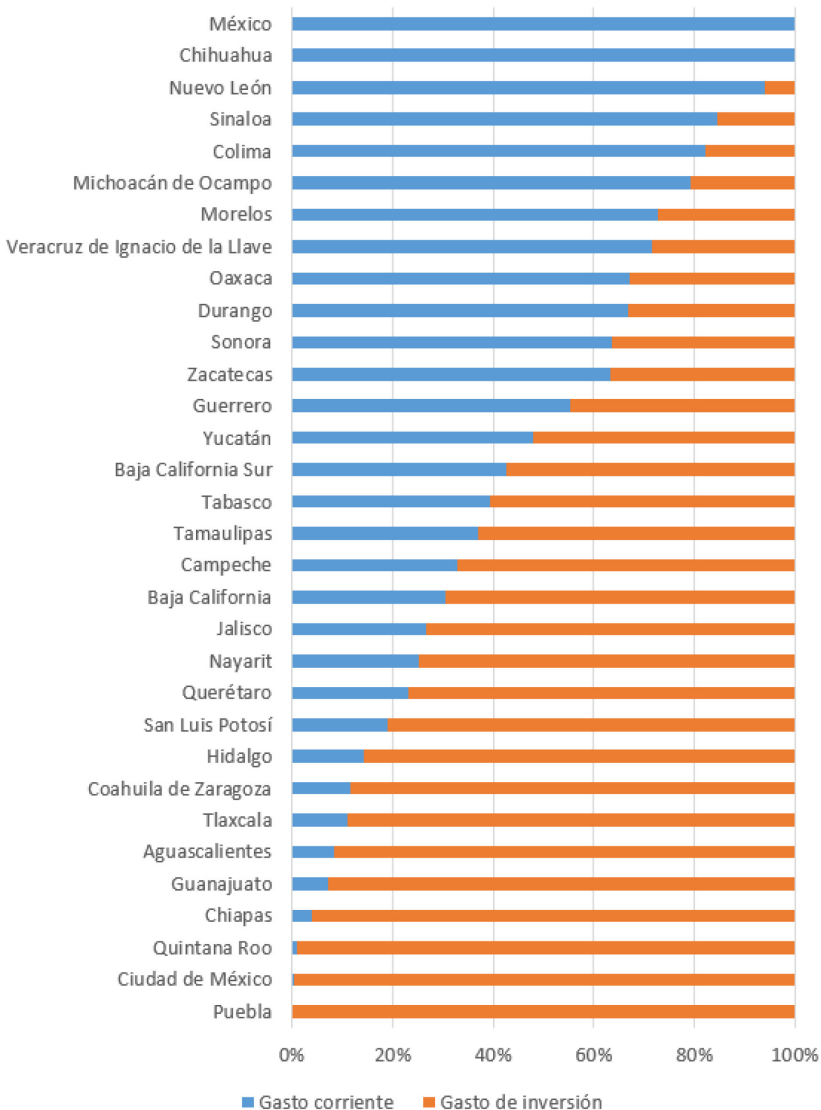
Por otra parte, en la cantidad de registros cuya fuente de financiamiento fue el FISE, también llamado FAIS Entidades, observamos que la gran mayoría está orientada hacia gasto de capital. Entre los años 2014 y 2021 Yucatán, Tlaxcala y Chihuahua tienen 100% de registros orientados hacia el gasto de capital. Sinaloa es la entidad que menor cantidad de proyectos financiados con el FISE ha orientado hacia gasto de capital y esta cifra es de 41.18% sumando sus registros entre los años 2014 y 2021 (véase gráfica 4). Al comparar el FAIS con el FAFEF encontramos grandes cambios.

En el uso del Fortamun por parte de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México (antes llamadas delegaciones), observamos que son estas las que han orientado mayor cantidad de proyectos hacia el gasto de capital, alcanzando 44.7%. Los municipios de los estados de Sonora, Tabasco, Yucatán, Nuevo León e Hidalgo son los que más proyectos registrados tienen orientados hacia gasto corriente cuya fuente de financiamiento fue el Fortamun, entre 92 y 95.6%. Por otra parte, Sonora, Tabasco, Yucatán, Nuevo León e Hidalgo son las entidades cuyos municipios han orientado la mayor proporción de sus registros del Fortamun hacia gasto corriente (véase gráfica 5).

Por último, los proyectos registrados por los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México financiados con recursos del FISM, también llamado FAIS Municipios, demuestran tener una mayor orientación hacia el gasto de capital. En este sentido Hidalgo, Michoacán, Sonora, Tlaxcala y el Estado de México

GRÁFICA 3

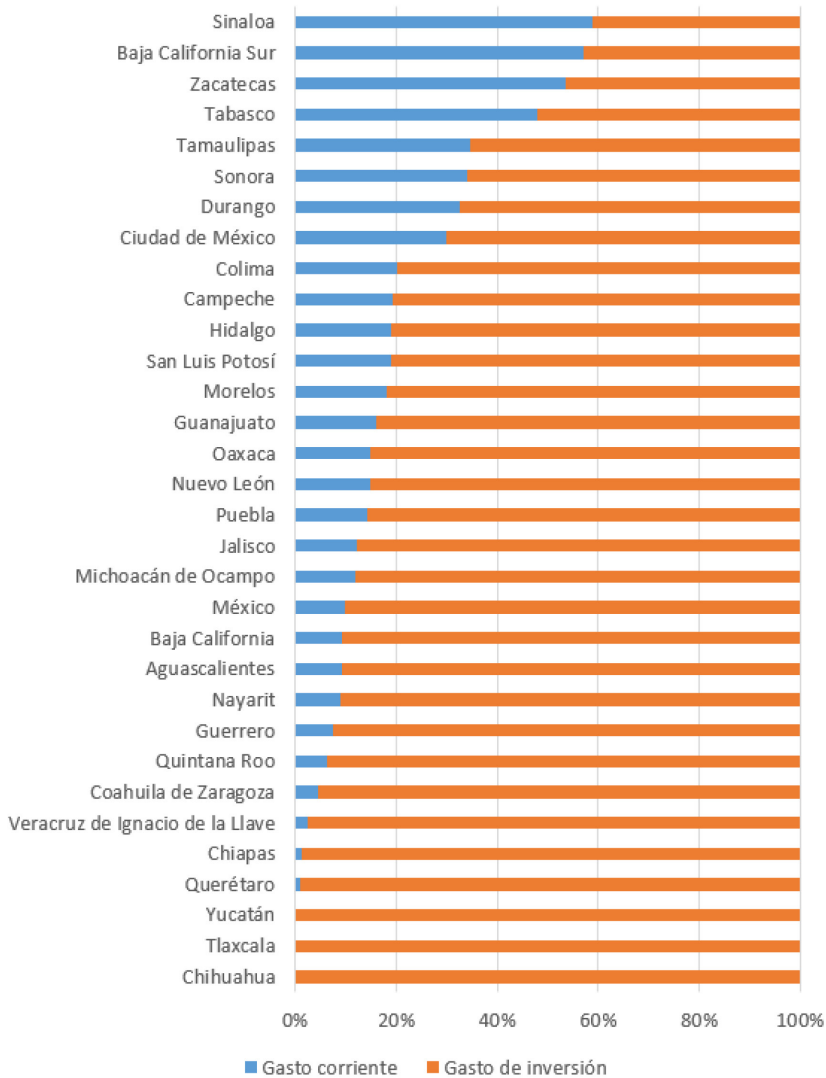
PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUE EL FAFEF DESDE 2014 Y HASTA 2021



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N= 3 490 registros.

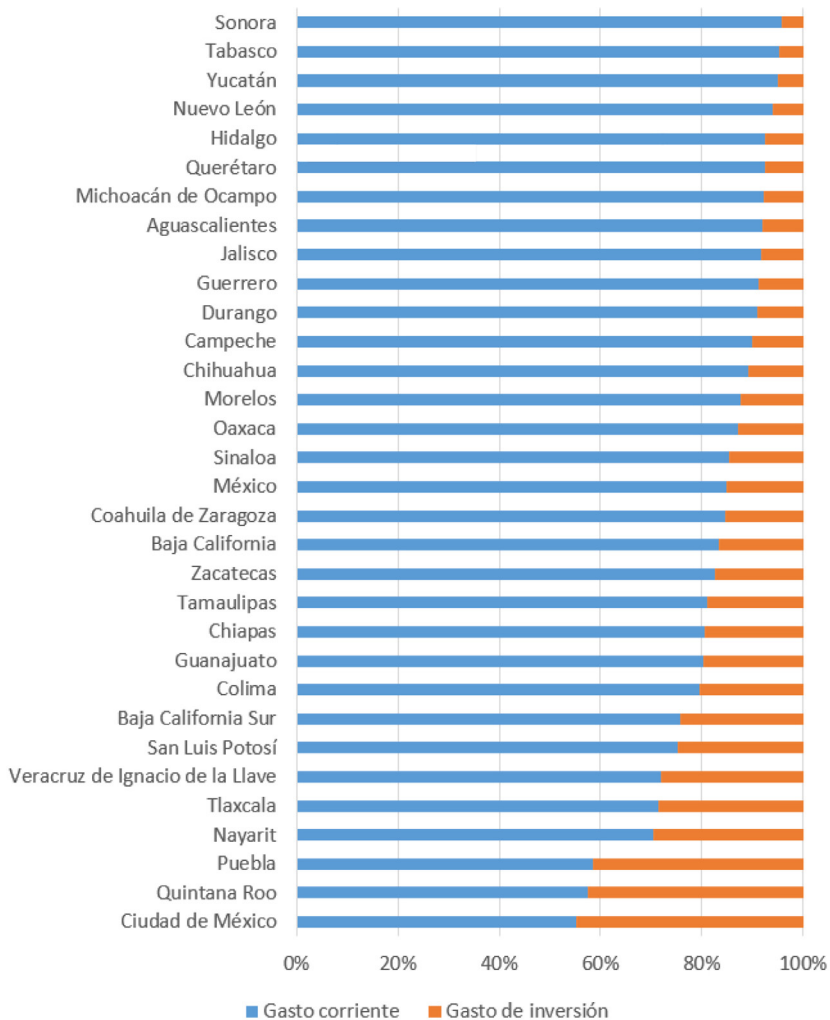
GRÁFICA 4

PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUE EL FISE (FAIS ENTIDADES) DESDE 2014 Y HASTA 2021



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N = 2 597 registros.

GRÁFICA 5
 PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y
 GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUE EL Fortamun
 DESDE 2014 Y HASTA 2021



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N = 172 203 registros.

tienen los municipios con mayor porcentaje de registros orientados hacia el gasto de capital con recursos del FISM, entre 82.3 y 88.1% de 2014 a 2021. Entre las entidades federativas que menor porcentaje de registros orientan hacia gasto de capital se encuentran Tabasco, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes y Campeche, aunque el porcentaje no rebasa 53.8% para gasto corriente (véase gráfica 6).

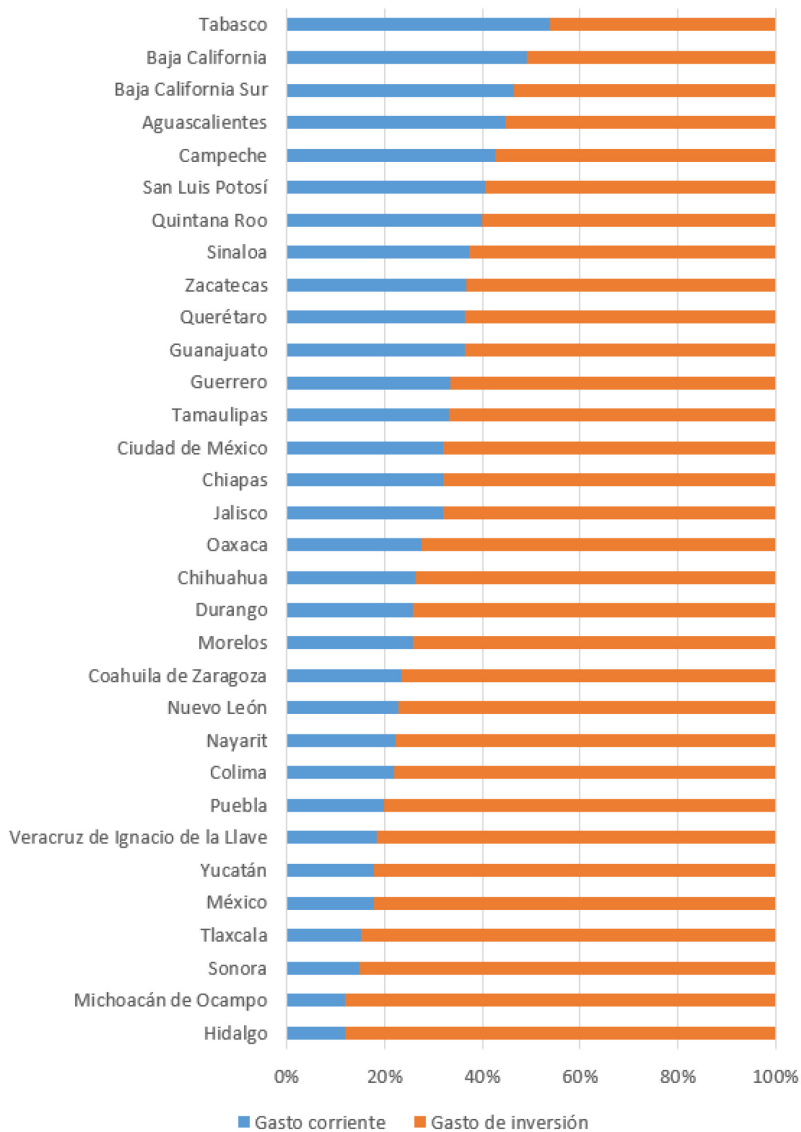
Gasto de inversión para FAFEF, FISE, FISM, Fortamun, índice de rezago social, dependencia a las transferencias federales y porcentaje por tipo de gasto por entidad federativa y por año

En las gráficas anteriores se observan tendencias interesantes; por ejemplo, el estado de Puebla, que registra 100% de los proyectos del FAFEF para gasto de inversión, realmente sólo ha hecho sistemáticamente un registro por año por lo que se pondría en duda si cada año se ha proyectado una obra distinta cuyo monto sea exactamente a lo percibido por concepto del FAFEF. En este punto convendría realizar una investigación más profunda en la entidad federativa.

Otras tendencias destacables son la cantidad de proyectos. Chiapas, por ejemplo, demuestra una tendencia a la disminución de registros de proyectos de gasto de inversión de FAFEF y FISE, pero sus municipios registran una tendencia al alza en cuanto a registros de FISM y Fortamun. Chihuahua y el Estado de México no registran ningún proyecto para el FAFEF. Ciudad de México registra tendencias negativas sobre la cantidad de registros de los cuatro fondos. En general, se observa una tendencia muy reducida en cuanto a los registros de proyectos hechos por ejecutores de gasto del orden estatal, mientras que los ejecutores de gasto municipales poseen tendencias variadas.

GRÁFICA 6

PORCENTAJE DE PROYECTOS REGISTRADOS COMO GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN CUYA FUENTE DE FINANCIAMIENTO FUE EL FISM (FAIS MUNICIPIOS) DESDE 2014 Y HASTA 2021



Fuente: elaboración del autor con base en datos de los Informes Definitivos de Avance Financiero y Destino del Gasto por entidad federativa para cada año (SHCP, 2021). N = 58 002 registros.

CONCLUSIONES

En esta investigación partimos del documento “Gasto federalizado orientado al fortalecimiento de los presupuestos locales, Fortamun y FAFEF del Ramo General 33, y su impacto en las condiciones de rezago social de los municipios y localidades”, el cual generó algunas interrogantes que sirvieron como guía. Entre estas estuvieron las preguntas sobre la pertinencia de hablar de un federalismo fiscal en México, a qué nos referimos por enfoque institucional y si sería ambicioso plantearse un análisis nacional. Como eje rector de la investigación la pregunta fue ¿cómo se han orientado los recursos del gasto federalizado entre el gasto corriente y el gasto de capital en las entidades federativas y los municipios mexicanos?

La revisión de las bases teóricas del federalismo fiscal expuesta en el apartado analítico nos permitió dar respuesta a la pregunta de investigación, al menos de forma conceptual. En efecto, toda vez que la teoría de federalismo fiscal implica un reparto de responsabilidades que incluyen la recaudación, no estaríamos en posición de definir el actual esquema mexicano como federalismo fiscal, pero sí podemos hablar de un esquema de gasto federalizado el cual se expone en el mismo apartado. Una salida hacia el enfoque institucional se expone también en el planteamiento del problema, en el que se manifiesta que el actual esquema de gasto federalizado no corresponde a una política pública, aunque sí se puede observar con enfoque de acción pública multiunitario en el que participan distintos órdenes de gobierno, distintos poderes y distintas dependencias con responsabilidades asignadas a ministración, ejercicio, control, fiscalización y coordinación de los recursos transferidos desde la federación hacia los estados y los municipios. Este enfoque institucional nos permite observar la orientación normativa dentro de un esquema de valores específico para cada fondo y subfondo del Ramo General 33.

La investigación empírica utilizó los datos abiertos disponibles por la SHCP en la Plataforma Transparencia Presupuestaria para 2014 hasta 2021. Si bien habría parecido ambicioso en un primer momento tal análisis, los resultados demuestran que es factible hacer una revisión cuantitativa para todos los estados y todos los municipios. No obstante, la principal limitación es que aún no se cuenta con evidencia suficiente para establecer una relación entre nuestra variable dependiente (rezago social) y nuestra variable inde-

pendiente (ejercicio del gasto federalizado), pero la revisión cuantitativa permite identificar casos que convendría abordar con metodologías cualitativas tales como el Estado de México y Chihuahua por su nula orientación hacia gasto de inversión con el FAFEF, el estado de Puebla por el sistemático registro de un solo proyecto para el FAFEF cada año, los municipios de los estados de Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí y Tlaxcala por su tendencia al alza en registros de proyectos con FISM y Fortamun.

Para dar respuesta a la pregunta rectora del presente documento, podemos afirmar que la tendencia de orientación de recursos es diferenciada. Por una parte, los estados han orientado una mayor cantidad de registros de FAFEF hacia gasto corriente, pese a que la Ley de coordinación fiscal establece lo contrario. De la misma forma, los municipios han orientado una mayor proporción de Fortamun hacia gasto corriente; y FISE y FISM se han orientado en mayor porcentaje hacia gasto de inversión. Una posible causa de ello es que el FISE y el FISM cuentan con lineamientos generales publicados por su dependencia coordinadora federal. En este sentido, y para evitar especulaciones, se podría proceder con entrevistas en los tres órdenes de gobierno. Por último, se destaca que la gran cantidad de datos disponibles hace posible una propuesta para la creación de una plataforma virtual que podría ser un Observatorio del Gasto Federalizado. Este observatorio podría incluir información relativa al ejercicio del gasto público de ejecutores estatales y municipales.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2022), *Análisis del gasto federalizado pagado al primer trimestre de 2022 (Nivel nacional y entidad federativa)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1978), “Ley de coordinación fiscal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 27 de diciembre de 1978, última reforma 3 de enero de 2024.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2004), “Ley general de desarrollo social”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 20 de enero de 2004, última reforma 1 de abril de 2024.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2019), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 30 de diciembre de 2019.

Bibliografía

- Ahmad, Entisham Daniel Hewitt y Edgardo Ruggiero (1997), “Assigning Expenditure Responsibilities”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington D. C., International Monetary Fund, pp. 25-48.
- Amieva Huerta, Juan (1997), “Mexico”, en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington D. C., International Monetary Fund, pp. 570-597.
- Avendaño, Eréndira (2012), “Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)”, *Revista Economía UNAM*, vol. 9, núm. 26, pp. 82-95.
- Becerra Peña, Diana (2020), “Transparencia y coordinación fiscal intergubernamental en México: un breve diagnóstico”, en Manuel Sánchez de Diego y Javier Sierra (eds.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, México, Wolters Kluwer, pp. 479-490.
- Cabrero, Enrique, Guillermo M. Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto Morales (2008), “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en Daniel Barceló, Enrique Cabrero Mendoza, Guillermo Cejudo *et al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, pp. 213-256.
- Castellanos, Luis Fernando (2013), “Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009”, *Cofactor*, vol. 4, núm. 7, pp. 127-160.
- Cortassa, Carina (2001), *La persistencia de modelos falsados. El Modelo Comunicacional de Lasswell: un caso de “resistencia teórica”*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba.
- Courant, Paul, Edward Gramlich y Daniel Rubinfeld (1979), “The Stimulative Effect of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits”, en Peter Mieszkowski y William Oakland (eds.), *Fiscal Federalism and Grands-in-Aid*, Washington D. C., Urban Institute, pp. 23-30.
- Guerrero, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Hayek, Friedrich (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, núm. 4, pp. 519-530.
- Hernández, Gonzalo, Ricardo Aparicio y Fiorella Mancini (coords.) (2018), *Pobreza y derechos sociales en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hyman, David (2011), *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, Mason, South-Western Cengage Learning.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2014), *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México.
- Lasswell, Harold (1948), "The Structure and Function of Communication in Society", en Lymon Bryson (ed.), *The Communication of Ideas*, Nueva York, Harper, pp. 37-52.
- Lasswell, Harold (1951a), "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-15.
- Lasswell, Harold (1951b), *Psychopathology and Politics*, Los Ángeles, The Free Press.
- Lasswell, Harold (1951c), "World Organization and Society", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, pp. 102-120.
- Martínez, Gabriela y Ady Carrera (2015), *Gestión financiera y capacidad institucional de los municipios mexicanos. ¿Qué pueden hacer los ayuntamientos para recaudar más ingresos propios?*, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional "El municipio ante la crisis del federalismo mexicano" de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., 21 al 23 de octubre, Puebla de los Ángeles, Puebla.
- Martínez, Gabriela y Ady Carrera (2018), *Evaluación de la capacidad institucional en la gestión de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015 e identificación de alternativas para fortalecerla*, México, Instituto Hacendario del Estado de México.
- Merino, Gustavo (2000), "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas", *Gaceta de Economía*, núm. especial, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Musgrave, Richard (1969), "Theories of Fiscal Federalism", *Public Finance*, vol. 24, núm. 4, pp. 521-532.

- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Myrdal, Gunnar (1944), *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, Nueva York, Harper.
- Myrdal, Gunnar (1979), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Parsons, Talcott y Edward Shils (eds.) (1959), *Toward a General Theory of Action*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Prakash, Jha (2012), *Theory of Fiscal Federalism: An Analysis*, Noida, Amity University.
- Rodrigo, Miquel (1995), *Los modelos de la comunicación*, Madrid, Tecnos.
- Shah, Anwar (1991), "The New Fiscal Federalism in Brazil", *Discussion Paper*, núm. 124, Washington D. C., World Bank.
- Sow, Moussé y Ivohasina Razafimahefa (2015), *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, WP/15/59, Nueva York, International Monetary Fund.
- Stiglitz, Joseph (2000), *Economics of the Public Sector*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.
- Tiebout, Charles (1961), "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", en Universities-National Bureau Committee for Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton, Princeton University Press, pp. 79-96.

Recursos electrónicos

- Conac (Consejo Nacional de Armonización Contable) (2015), *Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)*, México, Conac, documento disponible en: <https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_015.pdf> (consulta: 09/06/2024).
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2000), *Índice de Rezago Social 2000-2020*, México, base de datos disponible en:

<https://www.Coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_de_Rezago_Social_2020_anexos.aspx> (consulta: 09/06/2024).

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2007), *Los mapas de Pobreza en México. Anexo técnico metodológico*, México, base de datos disponible en: <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Coneval/med_pobreza/1024.pdf> (consulta: 09/06/2024).

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020) *Índice de Rezago Social 2000-2020*, México, base de datos disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx> (consulta: 09/06/2024).

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2021), *Datos abiertos*, México, SHCP, base de datos disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consulta: 09/06/2024).

El FISM-DF y las acciones en vivienda en Santiago el Pinar, Chiapas (2018-2021)

Emmanuel Nájera de León

INTRODUCCIÓN

Las acciones infraestructurales en materia de vivienda dirigida a los pueblos locales en México han estado presentes desde los años cincuenta del siglo xx. Esta ruta histórica de aplicación es resultado de las diversas y complejas estrategias de negociación y los contextos de adopción de enfoques teóricos en los que se han insertado los programas infraestructurales.

En ese trayecto histórico una de las características en su componente político ha sido la continuidad discursiva, aunque con algunos matices en su operatividad: incidir en el “mejoramiento de la calidad de vida” de la población mediante “la edificación” como un elemento cultural que se ha considerado, desde la racionalidad gubernamental, un valor positivo dentro de una vasta gramática de intervención: progreso, modernidad, desarrollo, bienestar y, recientemente, derechos humanos.

Precisamente esta cualidad permite mostrar la existencia de una continuidad —en la historia reciente del Estado mexicano— de algunos componentes que integran la llamada acción pública habitacional que, pese a ser presentada con “bombo y platillo” como acciones innovadoras, algunas de estas continúan enmarcadas en las maneras de gestión de los años ochenta: visión progresiva en la edificación de la vivienda; construcción de casas con espacios diferenciados; sustitución de “materiales precarios” en techo, muros

y pisos considerados por las agendas globales de la ONU y el Banco Mundial (BM) como los adecuados para una vivienda digna.

En cuanto al componente técnico la implementación de una diversidad de acciones formuladas desde los órdenes de gobierno federal, estatales y locales¹ ha buscado incidir —desde múltiples enfoques y maneras estratégicas específicas— en el mejoramiento de uno de los espacios analíticos del bienestar, el de los derechos sociales. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, en la última década la propia acción pública muestra una cartografía diversa en su aplicación e incidencia (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados [Coplamar], 1982 y 1986).

Y es que, aun cuando el comportamiento de habitabilidad en el país muestra una tendencia hacia la disminución en el contexto rural-indígena, toda vez que del total de viviendas particulares habitadas en 2020 (35.02 millones) 76.9% (27.06 millones) se ubicó en localidades urbanas y 23.1% (8.1 millones) en localidades rurales (Inegi, 2020a; Inegi, 2020b), 48.7% de los habitantes de estas últimas vive en situación de pobreza patrimonial.²

¹ Habría que señalar que las experiencias de implementación dan cuenta de la existencia de una continuidad de algunos componentes que integran la llamada acción pública infraestructural del Estado mexicano; por ejemplo, durante los años ochenta con el Programa de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas como uno de los ejes de la Coplamar y en 1989 con los dos subprogramas integrados al PRONASOL (Crédito a la Palabra y Vivienda Digna) el mundo cultural de gestión gubernamental emprendió una estrategia distinta para incidir en el problema habitacional: se pasó de una oferta basada principalmente en la provisión de viviendas terminadas a un enfoque de aproximación por etapas. Hasta mediados de los años noventa dicha manera de gestionar mantuvo la lógica progresiva, sin embargo, frente al contexto de las reivindicaciones zapatistas se consolidó un proceso de transición de la agenda infraestructural en el que, apelando a los discursos del multiculturalismo, la acción pública buscó cabida en el campo político a medida que se formuló un conjunto de decisiones articuladas explícitamente al reconocimiento de la diferencia cultural. En ese contexto, paralelamente, se consolidó un marco de actuación de tipo gerencialista, legitimado desde el enfoque de derechos y caracterizado por marcos de actuación de tipo transversal e intergubernamental. Entre las experiencias de aplicación se encuentran el programa histórico federal “Vivienda rural” del FONHAPO, que desde 2016 se denomina “Programa de Apoyo a la Vivienda”; el Programa “Vivienda para todos y con todos” en Chihuahua (2017-2021); recientemente (2015) el programa estatal campechano “Casa Maya”; los programas de autoconstrucción de vivienda para familias indígenas y el programa de Mejoramiento de Vivienda en Chiapas (2005-2006); iniciativas municipales como el programa “Construyamos juntos tu casa” en el municipio de Las Margaritas, Chiapas (2002-2004); las iniciativas locales de Kinchil, Yucatán, “Conservando a mi casa” (2018-2021) y las “Acciones de Vivienda Rural” vía recursos del FISM-DF en las municipalidades de Tila, Aldama, San Andrés Larráinzar y Santiago el Pinar, Chiapas (2018-2021), y actualmente el programa federal “Raíces” que mediante el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) busca que los trabajadores puedan construir una vivienda en zonas rurales e indígenas del país.

² Llama la atención que, pese al discurso gubernamental vertido por las administraciones federales recientes: Fox (2000-2006), Calderón (2006-2012) y Peña Nieto (2012-2018), en torno a la tendencia a la disminución del comportamiento de habitabilidad en el contexto rural-indígena, si hacemos un comparativo entre los datos de 2016, 2018 y 2020 encontramos que el porcentaje de viviendas habitadas en el contexto rural mantiene un comportamiento incremental; en el primer año 21.7% de las viviendas

Debemos enfatizar que en algunas regiones del país 8.2 millones de habitantes (23%) han optado por residir en localidades de entre 2 500 y 5 000 pobladores (Inegi, 2015) lo que eventualmente ha provocado un notable crecimiento del asentamiento rural dentro de contextos graves de carencia de servicios: agua, luz, drenaje; o ante la imposibilidad por cubrir necesidades más apremiantes como la vivienda.³

Considerando lo anterior, resulta importante estudiar la aplicación de la política pública en vivienda no sólo como la traducción de una decisión pública a un hecho concreto, a la producción de un bien esperado o a la revisión de los impactos observables (presupuesto técnico), sino como producto de una actividad sociocultural definida por una serie de prácticas y diversas orientaciones de una multiplicidad de actores —sus intereses, prioridades y objetivos— en los espacios de negociación y los campos de disputa (procesualismo antropológico) que, en última instancia, terminan por dar forma a los momentos específicos del proceso de aplicación de políticas.

Así, nuestra investigación busca enfatizar el desempeño multiactoral y los procesos múltiples desplegados dentro del campo de aplicación del (sub) fondo de políticas, denominado Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y las acciones referidas a la construcción de vivienda durante el espacio temporal 2018, en el contexto político-electoral del municipio de Santiago el Pinar, Chiapas. En un primer momento se ofrecen algunas directrices teóricas en torno a la relación “poder-implementación”, posteriormente se muestran los procesos político-históricos establecidos alrededor de la acción infraestructural en Santiago —escenarios de oposición, disciplina, estrategias de negociación, sistemas de símbolos— y en la última parte se muestran los procesos de gestión cotidiana y los mundos culturales constituidos en la gestión de la vivienda santiaguera. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones.

se ubicó en el contexto rural, mientras que 78.3% se localizó en el contexto urbano; en 2018, 23.3% se encontró en el contexto rural y 77.6% en el contexto urbano.

³ De acuerdo con el trabajo de Vázquez López (2013) en la última década del siglo xx la población rural mexicana siguió viviendo en condiciones de pobreza patrimonial, ocupándose principalmente de actividades asociadas al sector primario, y en muchas ocasiones, debido a la complejidad presentada en dicho contexto terminó por reproducir de manera intergeneracional condiciones de pobreza; 70% habita en localidades menores a 2 500 habitantes, ubicadas muchas veces en zonas de difícil acceso, retiradas de vías de comunicación y de centros urbanos. Este hecho origina una escasa o nula disposición de servicios básicos e infraestructura, lo que favorece la continuidad de un círculo vicioso que dificulta el desarrollo de las personas.

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS: UNA APROXIMACIÓN ANTROPOLÓGICA

La puesta en marcha de una política pública, es decir, la traducción de la decisión en hechos concretos implica ir más allá de la cuestión meramente técnica: cantidad de recursos que supone la acción, organismos encargados de la ejecución, tiempos o momentos para gestionar dicho recurso y los espacios creados para la obtención del mismo, toda vez que de no hacerlo se corre el riesgo de dejar a un lado la dimensión política y el carácter intrínsecamente contingente y procesualmente conflictivo del proceso.

Con miras a plantear una serie de reflexiones antropológicas al estudio de la implementación conviene hacer una revisión exhaustiva de las propias bases epistémicas que legitiman dicho ejercicio. Al analizar los alcances del vínculo entre política pública y su aplicación, Meter y Horn (2000) indican que dicho vínculo tiene que ver con: “[...] aquellas acciones efectuadas por individuos [o grupos] públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Meter y Horn, 2000: 99). De acuerdo con lo planteado por los autores se puede decir que la sola aplicación de una política pública implica la posibilidad de situar dicho ejercicio como parte de un escenario plural, en el sentido de que el propio proceso permite la emergencia de una diversidad de actores con múltiples orientaciones y expresiones sobre aquello que se ha definido políticamente como “problema”.

Sin embargo, lejos de suponer la constitución de cursos de acción armoniosos —propuesta ofrecida por Meter y Horn— la presencia de los actores al interior del proceso, sustentada en una serie de prácticas, pautas y procedimientos que tendrían como condición fundamental la transformación de las intenciones de una política pública en productos e impactos observables, en sí misma sugeriría una fuente de problemas complejos. De ahí que, si se define la política pública como una forma de decisión política, o como un modo de hacer política, en el sentido de que la sola formulación permite ofrecer una manera de ver y percibir el mundo social, lo primero que estaría en disputa al interior del proceso de implementación sería precisamente la

manera o las maneras de ver y percibir esos mundos de sentido (Shore, 1997), lo que implicaría que durante el proceso de ejecución se reflejaran esas “maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él” (Shore, 2010: 31). En este sentido la propuesta de los autores sugiere que a lo largo del proceso de implementación, la política se erigiría como el principal dispositivo para vehicular valores e intereses que objetivarían modelos implícitos —y algunas veces explícitos— de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben situarse en esta, con qué elementos deben contar o, en su caso, cómo deben relacionarse con la sociedad y de manera particular los unos con los otros.

Además, el hecho de que se implemente la decisión política implica que se asuman dos condiciones: primero, la existencia de un problema tipificado políticamente como público; y, segundo, que esa identificación y, por tanto, esa constitución de mecanismos para su tratamiento partan “de una visión de mundo parcializada hacia determinados valores, intereses o tipos de soluciones que se expresarán [...] en las políticas públicas” (Goodin y Klingemann, 2001). Esto sugiere, entonces, que el ejercicio de implementación implicaría entre otras cuestiones una amplia competencia entre una diversidad de actores por el recurso significativo, pero también como el propósito de la decisión es la consecución de una nueva realidad a lo largo del proceso se mostraría una serie de comportamientos de los participantes; en algunos casos sería la legitimación, en otros su contrario tipológico, la contención, y en otros incluso la reivindicación de la política. Justamente esta cualidad nos llevaría a integrar otra característica de lo que Pierre Muller llama el *proceso decisional*, que es el carácter dinámico y en algún momento incierto de las motivaciones de los actores durante el proceso de aplicación de una decisión, puesto que:

los participantes no actúan en función de un interés claramente definido, que desemboque en una estrategia perfectamente homogénea, tampoco la decisión se explica solamente por la interacción entre una pluralidad de actores, toda vez, que, en algunos casos, sus preferencias nunca son ni explícitas, ni estables; por el contrario, estas se van (re)estructurando a lo largo del proceso y puesta en marcha de la política (Muller, 2006: 68).

De esta manera la confluencia y el dinamismo de los procesos, los actores y las estrategias permitiría ver al momento de la implementación, antes que

una serie de sucesos armoniosos y equilibrados como un significativo campo político en el que emerge una variedad de *respuestas políticas* (Subirats, 2015; Fontaine, 2015) individuales y colectivas, producida por la intervención de los participantes en los asuntos propios de la decisión política, incrustados dentro de un incierto mundo de relaciones de poder y espacios de *negociación* (Swartz, Turner y Tuden, 1994; Sanchíz, 2015). Dicho ejercicio posibilita partir de la idea de que el ejercicio de implementación implica la disputa por la asignación de recursos significativos y, por tanto, *una amplia competencia entre diversos actores* (Swartz, Turner y Tuden, 1994) o, en su caso, la existencia de múltiples expresiones y mensajes emitidos por estos, sustentado en orientaciones, pautas y procedimientos que sugieren en sí mismos una fuente de problemas complejos que, dicho sea de paso, rebasa el carácter meramente técnico de la política.

Se puede decir que si la formulación de políticas está condicionada por el entorno y el conflicto, la implementación de una decisión es el reflejo de ese conflicto entre actores llevado a cabo a partir de varios aspectos: apropiación y la búsqueda de la consecución de las metas públicas, la asignación y la aplicación de recursos significativos, además de la serie de intereses, valores y preferencias objetivados por los participantes y que ciertamente en algunos casos orientan el desempeño de la política.

Una estrategia para completar el estudio de tipo cuantitativo de la implementación fue la recuperación de la propuesta base del procesualismo antropológico, que permitió concebir esta fase como parte de una serie de procesos implicados en la determinación e instrumentación de las metas públicas y sus asignaciones (Swartz, Turner y Tuden, 1994), logro diferenciado y uso del poder por una diversidad de actores en aras de la (re)configuración o, en su caso, legitimación de dichas metas.

LA RUTA INFRAESTRUCTURAL EN SANTIAGO: HISTORIA Y PROCESOS POLÍTICOS

A partir de 1968, en la localidad de Santiago, en ese entonces perteneciente a San Andrés Larráinzar, se expulsó al secretario ladino y en 1969 se instauró la figura del agente municipal indígena con lo que se produjo un proceso

(re)organizativo de la vida social, política y cultural del territorio. Dicho escenario, que fue paralelo al contexto de tensión y violencia creciente que en 1974 derivó en la expulsión de los *caxlanes*⁴ de la municipalidad andresera, sería la antesala de las disputas de poder en el contexto general del proceso dominical (Aguirre, 1991) y de los procesos que hicieron posible que los indígenas de Santiago —de manera incipiente— tomaran control, primero sobre sus instituciones políticas y después sobre los recursos significativos provenientes del Estado.

En ese contexto los santiagueros, que percibieron un escenario de cambio después de la creación de la figura del agente en manos de Miguel Gómez, pronto se dieron cuenta de que esta transición no les favorecía del todo, en gran medida porque las demandas en materia de infraestructura frente a las autoridades de San Andrés difícilmente eran tomadas en cuenta, antes bien, en el periodo 1969-1974 en la localidad se construyeron una escuela y una unidad médica. Y es que frente a la municipalidad de San Andrés la agencia de Santiago continuó reproduciéndose en un campo político de subordinación a la cabecera andresera, toda vez que a pesar de su presencia en la estructura político-local esta se redujo a la ocupación de cargos que si bien estuvieron relacionados a la cuestión infraestructural, como es el caso de la construcción de la carretera de San Andrés o su participación en la cartera juvenil del PRI, invariablemente los beneficios se centralizaron en la cabecera de Larráinzar y, en menor medida, en Santiago u otras localidades.

En 1974 cuando varios municipios indígenas alteños atestiguaron un ambiente convulso, entre ellos San Andrés Larráinzar, el gobierno estatal del Dr. Manuel Velasco Suárez (1970-1976), en un intento por apagar “los incendios”, reorganizó la vida político-cultural de las municipalidades con la incorporación de la figura del “presidente regional”.⁵ Aun cuando este cargo

⁴ Entre los grupos locales chiapanecos la palabra *caxlan* es utilizada para referirse a las personas blancas, ladinas, en algún momento también hace referencia a las personas con alto nivel social.

⁵ Conviene comentar que pese a las imágenes que se construyeron sobre la figura del ex gobernador Dr. Manuel Velasco Suárez (1970-1976) del científico, humanista e ilustrado, lejos de los excesos del poder, la imagen del presidente regional que introdujo dentro de la administración municipal chiapaneca fue la opción política que buscó destensar los escenarios convulsos en varios municipios y localidades alteñas —o, si lo vemos desde otro punto de vista, disciplinar políticamente a la población— en algunos casos esta se acompañó de las opciones económicas diseminadas en una serie de proyectos productivos y de capacitación auspiciados por el programa insignia de su administración, el Prodesch, sin embargo, en otros casos la opción policiaca y militar también se presentó en municipios indígenas como Venustiano Carranza, Altamirano, San Andrés Larráinzar y la región de La Selva, intensificando los escenarios violentos en la entidad chiapaneca.

era ocupado por un indígena, difícilmente tuvo injerencia en el proceso de toma de decisiones políticas.

Con la figura de presidente regional incorporado al mundo cultural de gestión, poco a poco las generaciones adultas fueron desplazadas por las nuevas figuras de representación: los jóvenes. Estos, a su vez, se hicieron presentes en el campo político de la gestoría al mostrar su capital educativo y las bondades que generaba su instrucción escolar frente a las oficinas gubernamentales, lo que en buena medida fue legitimado por la población santiaguera.

En 1976, con la introducción del cultivo de café, la realidad santiaguera se modificó. Primero se sustituyó la producción de caña de azúcar, dejando de lado la elaboración de chicha, pox y panela —productos que generaban pocos ingresos entre los habitantes por lo que tenían que trabajar en fincas circundantes— y después, una vez que se afianzó, la caficultura indígena dio paso a la modificación en las maneras de gestión de los recursos gubernamentales como los precedentes del extinto Instituto Mexicano del Café (Inmecafe).

Este contexto de cambio tuvo sus efectos no sólo en el ámbito productivo, sino que la efervescencia del café produjo que la tierra de la agencia de Santiago adquiriera un nuevo valor. Esto provocó cambios en el campo político local; paralelamente, se modificaron los patrones de asentamiento lo que supuso una disminución de los desplazamientos para trabajar como jornaleros, mientras que otros habitantes en el afán de cuidar los territorios para la plantación del grano se asentaron en dichos espacios. Esto permitió la formación de nuevos parajes. Así, se comenzaron a construir viviendas de cemento, *block* y ladrillo en Ch'oyo; después, en 1982, se crearon dos nuevos parajes: X'chuc y Pechultón, replicando la dinámica de permanencia (Burguete Cal y Mayor, Torres Burguete y Álvarez Hernández, 2006).

La gestión de acciones infraestructurales posibilitó la creación de figuras locales de gestión y negociación con otras instancias que, en términos de Adams (2007), perfilaron los nuevos niveles de articulación. En 1982, dentro del contexto de implementación del Prodesch (Programa de Desarrollo Socioeconómico de los Altos de Chiapas, 1976) y la Coplamar, los habitantes de Ch'oyo continuaron con su bandera reivindicativa de creación de su agencia. Con el Comité de Educación y los cafeticultores, que poco a poco tenían mejor acomodo en el paraje, decidieron formar una nueva agencia

que buscara, entre otras cuestiones, una relación directa de gestión con los órdenes de gobierno estatal (Prodesch, 1976; INI, 1991).

En pos de este objetivo político la estrategia siguiente fue la incorporación de otros parajes a la realidad de Ch'oyo, por lo que después de una serie de pláticas los asentamientos de X'chuc y Pechulton se incorporaron al paraje. En gran medida la oferta educativa de la escuela primaria —que fue atractivo para algunos habitantes— y el Comité de Educación facilitaron ese proceso. Esta dinámica provocó que los representantes de Ch'oyo tuvieran acceso directo al campo político de negociación con la municipalidad de San Andrés. Frente a este contexto y una vez que el ayuntamiento Andresero permitió la constitución de la agencia de Ch'oyo y para legitimar su presencia constituyeron sus figuras de autoridad, a saber: agente propietario y suplente, y cuatro *mayoles* (policías).

En 1998, durante el contexto de rompimiento de los Acuerdos de San Andrés, el proyecto que interesó a los santiagueros fue la lucha por la restitución de la figura de municipio, bandera reivindicativa desde los años setenta que, en esa coyuntura, al parecer tendría buenos dividendos. Esta exigencia produjo la visibilización de dos grupos, el que estaba a favor de la demanda de remunicipalización y el de los zapatistas santiagueros que se encontraban en contra de la propuesta.

En ese mismo año y previo al proyecto de remunicipalización la Comisión encargada de seguir el proceso realizó un diagnóstico de la localidad para encontrar un contexto dramático: ninguna de las 11 localidades contaba con alumbrado público, todas las comunidades tenían problemas de drenaje; en cinco de las 11 localidades se carecía del servicio de agua entubada, afectando a 33 viviendas. Las instalaciones sanitarias se limitaban a letrinas y fosas sépticas, en algunos casos mal construidas. Sólo 418 viviendas contaban con energía eléctrica. Ninguna de las localidades tenía calles pavimentadas, parque o jardines.

Frente a ese contexto, a mediados de 1999 y luego de una lucha de más de 26 años a Santiago el Pinar le fue restituida la figura política y sus potestades administrativas como nuevo municipio chiapaneco. Este nuevo escenario supuso, como en otros momentos de su historia, no sólo el (re)acomodo político-administrativo, sino la emergencia de actores significativos en los mundos culturales de gestión. De manera inmediata y con el doble propósi-

to de asegurar la nueva clientela política y apaciguar las reivindicaciones santiaguero-zapatistas, en septiembre de 1999 la administración estatal de Roberto Albores Guillén (1998-2000) perfiló un proceso de transformación del espacio material y político local, que ese mes inició con la construcción de la presidencia municipal, el juzgado de paz y conciliación indígena, las oficinas del DIF y lo que sería uno de los espacios más significativos del mundo cultural de gestión santiaguero, “el parquecito” así conocido por los agentes municipales.

Asimismo, en el primer año de gobierno se realizaron algunas obras relacionadas con los caminos: se rehabilitó el camino, cabecera municipal-Pusilh’o y se inició la carretera cabecera municipal-Na’chom, al mismo tiempo se realizaron mejoras del camino Larráinzar-Chikinche’én. A ello hay que agregar que en los parajes de Bok’em, Nachón, Pechultón y Santiago el Relicario se establecieron programas educativos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).

Para el año 2000 este proceso de construcción material y simbólica continuó con la edificación de las agencias locales, que se convirtieron en los espacios privilegiados para la gestión de la agenda pública y donde se promovieron maneras de acceder y negociar recursos gubernamentales (Coneval, 2014a, 2014b, 2015, 2017a, 2017b, 2018). Así, la población tuvo que construir dichos espacios y nombrar a sus agentes y respectivos comités, mismos que se convirtieron en actores significativos del mundo cultural de gestión.

No obstante, aunque los priistas santiagueros percibieron este nuevo escenario como la antesala de mejores condiciones para sus militantes, los zapatistas, en cambio, asentados en ese momento en dos localidades de reciente creación, Santiago el Relicario y San Antonio Buenavista, atestiguaron la invisibilización de sus demandas y hasta la exclusión en el proceso organizativo local lo que, a decir de uno de los ex militantes, condujo a “que dejáramos de ponernos el pasamontañas, con mucho dolor y pena por nuestros hermanos” y poco a poco vieron como opción integrarse al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Con el triunfo electoral del primer gobierno de alternancia partidista en Chiapas, encabezado por Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006), la administración estatal posicionó la agenda en materia de vivienda como una de las principales acciones institucionales. Desde la figura de gestión denominada

“mezcla de recursos” los tres órdenes de gobierno implementaron los programas “Autoconstrucción de vivienda para familias indígenas” (2001-2006) y “Programa de atención a 10 municipios pobres” (2005-2006) con una línea de acción dirigida al mejoramiento de vivienda (Salazar, 2001; Salazar, 2002).

En ese contexto los habitantes santiagueros buscaron posicionarse como actores significativos junto con las nuevas autoridades municipales para solicitar la construcción de casas, sin embargo, en la *praxis* la lógica de gestión apuntó a la reproducción de una relación de disciplina de las agencias y de los miembros del Copladem a cambio de recursos para la edificación de las viviendas. De esta manera, mostrando el “apoyo político” a la administración pablita, en la localidad de Pusilho en el periodo 2001-2003 se construyeron 10 viviendas de material. A decir de un pasado, en la medida que los santiagueros “aprendimos a bajar recursos y a realizar nuestras peticiones, así como el gobierno sabíamos qué quería” se construyeron más de 100 viviendas en el municipio.

En 2011 —luego de un proceso de diálogo y supervisión que inició en 2008— se inauguró la segunda ciudad rural sustentable en la cabecera municipal de Santiago el Pinar,⁶ programa emblemático de la administración estatal de Juan Sabines Guerrero (2006-2012). Desde el mundo cultural de los funcionarios dicha estrategia “acercaría servicios básicos a la población con menores índices de desarrollo y con ello contribuir a la erradicación de la pobreza extrema en Chiapas”⁷ (Sedesol, 2012).

El mundo cultural de gestión santiaguero percibió este momento como “la llegada de las casas chingonas de la ciudad y de material como San Cristóbal pero en nuestro municipio”⁸ por lo que muchos habitantes presionaron a sus agencias para ser beneficiados de las casas-tipo, sin embargo, como sucedió en administraciones pasadas, el primer filtro fue la militancia partidista, otras casas fueron otorgadas a las autoridades municipales y otras más tuvieron como objetivo asegurar la nueva clientela política. No obstante, meses después de la inauguración, la población mostró una serie de

⁶ El proyecto rural sustentable supuso la construcción de 135 viviendas en nuevo predio, 350 viviendas nuevas en predios familiares, además de 489 acciones de mejoramiento que incluyeron casas que se encontraban en localidades cercanas al proyecto de la ciudad. Los habitantes reubicados pertenecen a localidades como Boquem, Chiquinch'en y Choyo.

⁷ Entrevista al ex presidente de la Comisión de pueblos y comunidades indígenas del Congreso del estado de Chiapas, Javier Martínez Vargas, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, diciembre de 2017.

⁸ Entrevista a Miguel Gómez López, habitante de la cabecera municipal, abril de 2018.

desencantos, “sabíamos cómo quedarían las casitas, porque el Domingo [refiriéndose al ex presidente municipal] nos dijo que sería de material y no fue así, por eso empezaron las molestias”.⁹

Actualmente, el escenario político local y de gestión santiaguero sigue renovándose; desde 2012 la demanda en materia de vivienda se ha posicionado como bandera reivindicativa en el municipio. Dicha petición ha sido abanderada por agencias y comités de obra, que a diferencia de los años ochenta y noventa, son ocupados por jóvenes, algunos con experiencia educativa universitaria y bilingües, lo que ha otorgado legitimidad para negociar recursos públicos y supervisar la entrega de material y propiamente la construcción de las casas. Precisamente, a partir de 2015 dicha dinámica obligó a que las administraciones municipales dirigieran los recursos del FISM-DF a la construcción de viviendas en las 14 localidades; e incluso a que surgieran proyectos de renovación de las casas-tipo en la ciudad rural.

LA RUTA INICIAL DE NEGOCIACIÓN

Durante febrero de 2018 y luego de que la Secretaría de Hacienda de Chiapas ministró el primer pago del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), la administración municipal de Andrés Rodríguez Gómez (2015-2018) inició el ejercicio de planeación y la etapa de las negociaciones anuales de los proyectos infraestructurales.

Pese a la consolidación de una serie de acciones de construcción-reconstrucción de vivienda iniciadas formalmente en 2016, legitimadas desde el eslogan político “Mayor progreso y mejores viviendas urbanas dignas”, el ejercicio de priorización de obras de 2018 tendría una particularidad: la coyuntura político-electoral local en la que Rodríguez buscó asegurar la sucesión municipal en favor de su cuñado Sebastián Gómez Gómez. Paralelamente, a partir de marzo —en medio de una disputa política entre las dirigencias estatales del PRI y el PVEM para posicionar al candidato a la gubernatura— la administración estatal de Manuel Velasco Coello (2012-2018) a través de la Secretaría General de Gobierno (SGG) y la otrora Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) estatal inició una serie de “negociaciones” con los presidentes municipales

⁹ Plática con Santos Gómez Gómez, habitante del barrio nuevo, junio de 2018.

verde-ecologistas para que estos aseguraran el voto en favor del próximo candidato oficial. La estrategia política consistió en detener la entrega de programas sociales y recursos públicos a las autoridades municipales como una forma de presión para conseguir el voto.

Con esta medida tomada, la administración de Rodríguez se vio obligada a suspender una serie de compromisos adquiridos con los recursos del FISM-DF: edificación de viviendas, compra de material para la construcción y la interrupción de los pagos a contratistas y albañiles. Esta acción provocó malestar en las 14 localidades santiagueras porque aseguraban “que el Andrés sólo quería robar recurso antes de que saliera de Ayuntamiento y eso no iba permitir que entregaran las viviendas terminadas”. En una plática con un vecindado en el mes de marzo así se refería al caso:

Pues mire la verdad ahora el programa de viviendas dignas está parado, porque todos están en los partidos [refiriéndose al proceso de campañas electorales] el Andrés ya les dijo a varios agentes que digan a su gente que el programa va a continuar con el Sebastián pero tienen que apoyar, sino no habrá ni casas ni caminos. Por lo pronto ahora lo que hace el Ayuntamiento, porque así nos dice el Andrés es que no se van a repartir los recursos del FISM hasta que se vea que hay voto para Sebastián, de hecho, en el Congreso del Estado saben de esto [...] y pues por eso ahorita no hay continuidad de obras, la gente piensa que por el recurso, pero también, así lo pienso yo, tiene que ver con el poder que quiere Andrés.¹⁰

Buscando asegurar el voto de los habitantes santiagueros mediante la lealtad de las agencias y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) la administración de Rodríguez trató de orientar el proceso de elección de la planilla oficial que representaría la coalición verde-tricolor en Santiago. Desde finales de febrero el Ayuntamiento persuadió a los agentes y a los Copladem para que buscaran posicionar a Sebastián Gómez Gómez como el candidato idóneo de la coalición, toda vez que a decir del propio Rodríguez:

[...] con el Sebastián todos los habitantes tendrán continuidad de obra, a las personas que falta terminar su casita, la nueva presidencia los va apoyar,

¹⁰ Entrevista a Mateo Gómez Gómez, localidad de Choyó, 13 de marzo de 2018.

porque ya hablé con el Sebastián y le dije, que la población va apoyar [refiriéndose al voto] pero tú debes comprometer terminar con las viviendas dignas que aún faltan que si la barda, las puertas y ventanas chingonas de fierro como hay en San Cristóbal, que el pintura de la casa, o algunas que se están construyendo y vamos a seguir construyendo en las localidades. El trabajo está pendiente, pero si gana Sebastián, las viviendas se van a terminar, por eso hay que votar en plebiscito por esta propuesta.¹¹

Haciendo uso de su capacidad de “negociación” el presidente Andrés convocó a una reunión de cabildo a los agentes —espacio que desde el mundo cultural de microgestión santiaguero, y siguiendo la lectura politológica, funge como el lugar donde se hacen efectivos los acuerdos, los tiempos y las maneras de *implementar* los programas— ; ahí, legitimado por el complejo relacional de tipo *jerárquico* establecido en aquel lugar y desde el valor moral del respeto, hábilmente Rodríguez enfatizó la urgencia de una participación más “directa” de las autoridades locales en la procuración del sufragio como una posibilidad de continuidad de la aplicación del FISM-DF (Congreso del Estado de Chiapas, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

Para dar certeza al proceso de gestión en la relación voto-FISM-DF el encargado de la tesorería municipal presionó a las agencias para que informaran a los habitantes sobre el “apoyo necesario” al candidato de la coalición a nivel estatal y a la figura de Sebastián Gómez en el ámbito local. Algunos pobladores recuerdan que las autoridades tradicionales comentaron: “[...] el gobernador ya no va a apoyar con obras a Santiago si no se vota por el Verde, y pues nosotros queremos construcción de viviendas como en ciudad, bien acomodadas, duraderas [...] y pues votamos como pedían los agentes”.¹²

En ese contexto, el 3 de marzo se llevó a cabo el ejercicio de plebiscito en el parqucito de Santiago. Aunque semanas previas a la elección algunos funcionarios ligados a la administración municipal pregonaron que sería un ejercicio transparente y tranquilo, este para nada invocó esos preceptos. Antes bien, a nivel político se hicieron visibles las rencillas entre priistas y militantes del verde en las que se disputaba la figura del candidato que representaría a la coalición.

¹¹ Entrevista al presidente municipal Andrés Rodríguez Gómez (2015-2018), Santiago el Pinar, 13 de marzo de 2018.

¹² Entrevista a habitante de la localidad de Pechultón, 13 de marzo de 2018.

El grupo que apoyó al presidente Andrés argumentó que las gestiones realizadas por su administración habían sido efectivas, toda vez que siempre actuó en beneficio del “desarrollo parejo del tejklum” (pueblo-indio en su sentido reivindicativo) al mostrar su capacidad de gestión y procurar recursos para mejorar o construir las viviendas santiagueras “con buen material”. A decir de la militancia, precisamente esta evidencia favorecía que el candidato de la coalición fuera de nueva cuenta del PVEM.

Contrario a este argumento, los priistas invocaron el acuerdo que realizaron en 2015 en el que permitieron que el “candidato de unidad” fuera de las filas del PVEM “porque era el partido del gobernador [refiriéndose a Manuel Velasco Coello]”, lo que generaría buenos dividendos para los santiagueros. A cambio, el síndico tendría que ser del tricolor y los demás espacios municipales se repartirían uno a uno entre los dos partidos. Además, los priistas argumentaron que la gestión de Andrés replicaba en muchos sentidos a la de sus antecesores: ausencia del presidente en las actividades propias del Ayuntamiento por tiempos prolongados, opacidad en el uso de recursos públicos, corrupción y hasta nepotismo al dar un trato preferencial a familiares con la construcción de las viviendas en cada año fiscal.

No obstante este escenario, el ejercicio de plebiscito se llevó a cabo. Entre los candidatos postulados se encontraron Sebastián Gómez Gómez, cuñado del presidente Andrés; Alfonso Gómez López, militante priista, otrora delegado regional de los Altos del programa Prospera; Javier Hernández Gómez, militante verde-ecologista quien había sido el primer administrador de la extinta ensambladora ubicada en la ciudad rural sustentable; y Agustín Gómez López, militante priista de la Confederación Nacional Campesina y oriundo de la localidad de Pechultón.

A pesar de estas cuatro opciones, la lealtad de los agentes y comités de obra hacia la propuesta del presidente Rodríguez colocó como ganador del plebiscito a Sebastián Gómez lo que aseguró “por acuerdo intercomunitario” que la coalición lo eligiera como “candidato de unidad” a la presidencia municipal. Además, siguiendo la lógica de los procesos de elección de las autoridades alteñas, los demás participantes integraron la fórmula que acompañaría al candidato Sebastián. De esta manera, Agustín Gómez se ubicó como candidato a síndico, Alfonso Gómez obtuvo el cargo de primer regidor y Javier Hernández Gómez estaría en la tesorería municipal.

Con el resultado final del plebiscito que dio por ganador a Sebastián Gómez, la administración de Rodríguez mandó un mensaje político a las otras opciones partidarias. La coalición mantenía una fuerte presencia en las 14 localidades santiagueras al aglutinar a las autoridades tradicionales con miras al proceso electoral de julio; además, el presidente Rodríguez mantenía su presencia como actor clave en el campo de gestión del FISM-DF. Sin embargo, pese a este nuevo escenario, el gobierno municipal tenía que construir canales de negociación que buscaran minimizar las inconformidades generadas por la suspensión de los proyectos de vivienda en las localidades.

Con los ánimos encrespados por parte de los agentes y los Copladem llegó otra mala noticia para las aspiraciones del presidente Rodríguez, en Chiapas la coalición PRI-PVEM sufría una ruptura política al no llegar a un acuerdo en la candidatura a la gubernatura. La instrucción inmediata fue que los militantes verde-ecologistas abandonaran de manera momentánea las filas del partido y apoyaran al partido local Podemos Mover a Chiapas (PPMC). Esta decisión provocó una (re)estructuración del campo político no sólo verde-ecologista sino también de la militancia priista. En primera instancia, los representantes locales de los dos partidos acordaron respaldar la candidatura de Sebastián Gómez Gómez ahora desde el PPMC, además se acordó que los “nuevos” militantes debían apoyar la planilla morada, por lo que los agentes y subagentes serían los encargados de persuadir a los habitantes de esta decisión:

Una vez que tuvimos registro del candidato Sebastián y la planilla que sólo el único partido que vio con buenos ojos para apoyar al final fue el partido del Enoch Hernández Podemos mover a Chiapas, pues a empezar el trabajo de bajar información de parte de los agentes y subagentes a comunicar por quien se votaría, ahora sí, que con el Sebastián iba a estar seguro más proyectos y programas de gobierno, las viviendas dignas estarían seguras, se iban a terminar, y eso quería la gente, que en el campaña el Sebastián pudiera dar su palabra para que las viviendas se terminaran y hubiera más recurso para otras casitas aquí en Santiago.¹³

¹³ Entrevista al ex regidor Domingo Gómez González, 2015-2018, mayo de 2018.

Con la candidatura de Sebastián, que logró consolidarse con el PPMC, se generaron tres ofertas políticas: la coalición Juntos Haremos Historia conformada por Morena, el Partido Encuentro Social (PES) y el Partido del Trabajo (PT), que postuló a Lucía Daniela Gómez Gómez, hija del ex regidor municipal (2011-2012) y ex diputado local Domingo Gómez López (2012-2015), otrora militante del PRI; la Coalición por Chiapas al Frente conformada por el PAN-PRD-MC, que postuló a Magdalena López López, militante del sol azteca e integrante del frente estatal de mujeres indígenas de Chiapas¹⁴ (Femich); y, finalmente, la coalición PRI-PVEM (una parte de la militancia local) y Nueva Alianza postuló como candidata a Alejandra Hernández Hernández.¹⁵

En ese contexto, y en el ambiente de descontento creciente, la administración de Rodríguez retomó comunicación con los beneficiados de las acciones habitacionales siguiendo los cánones del proceso de negociación santiaguero el Ayuntamiento y solicitó al director de Obras Públicas, Víctor Alfonso Gómez que persuadiera a los inconformes, asegurando que las acciones en vivienda finalizarían en tiempo y forma antes del mes de octubre, lapso en el que la administración de Rodríguez culminaría su gestión. Aunque este mensaje calmó los ánimos durante abril y mayo hacia el mes de junio, al ver la respuesta “con cuentagotas” del Ayuntamiento, las agencias y los Copladem reactivaron el proceso organizativo comunitario por lo que los agentes de Ninamó, Nachon, Limatic y Pusilhó demandaron al Ayuntamiento y al contratista Domingo la continuidad de las obras habitacionales.

¹⁴ De acuerdo con una entrevista realizada en abril de 2018 a una integrante del FEMICH este fue creado en 2017 por la expresidenta municipal del municipio de Oxchuc, Chiapas, Cecilia López Sánchez, cuyo objetivo político era fortalecer la participación de la mujer en los diferentes espacios públicos y la toma de decisiones en los municipios indígenas.

¹⁵ Para el caso del Partido Mover a Chiapas, aunque no propuso a una mujer como candidata a la presidencia municipal, sí integró a la planilla registrada ante el IEPG a mujeres con los cargos de síndica y regidoras suplentes, nombrando para los primeros cargos a Jerónima Guzmán García y Antonia Gómez Gómez y, en el caso de las suplencias, designó a Rosa de la Cruz Gómez como primera regidora y Magdalena Gómez Méndez como tercera regidora.

EL PROCESO ELECTORAL LOCAL DE 2018, EL FISM-DF Y LA VIVIENDA

El 29 de mayo de 2018 arrancó el proceso de campañas electorales en Santiago, con lo cual no sólo inició una serie de recorridos de las planillas a las localidades, sino que alrededor de las promesas de campaña la cuestión de la vivienda emergió, aunque de manera desigual, y frente al contexto de enojo y desencanto por la suspensión de las obras habitacionales como parte de los complejos discursivos del PPMC y las coaliciones lo que posibilitó la (re)articulación de los espacios de gestión y las prácticas concretas de una serie de actores significativos.

A partir del símbolo de “la casa” la agenda infraestructural del Mover a Chiapas situó una serie de *metáforas clave* (Adams, 2007) que la ubicaron como un elemento cultural positivo generador del “desarrollo parejo del *tejklum* y del bienestar”, por lo que el ejercicio de edificación era una tarea necesaria y de urgente continuidad a nivel de las localidades. Para hacer efectiva esa negociación de significados el presidente Andrés y el candidato Sebastián conformaron una red de actores que incluyó a funcionarios de la administración local, algunos integrantes de la planilla, incluso al contratista Domingo Gómez y el propio “líder gestor de Los Altos” Sebastián Pérez Sántiz.

La ruta de operación estuvo representada por Alfonso López Gómez y Javier Hernández López, candidatos a primer regidor y tesorero municipal, respectivamente, y se reforzó con la presencia del candidato a síndico, Domingo Gómez López en algunas localidades como Pechultón, Ninamó y la cabecera municipal, y hábilmente utilizaron el contacto de las figuras de autoridad de los *pasados* y otras viejas relaciones para operar como informantes sobre las bondades de continuar con las acciones habitacionales por la vía del FISM-DF. Esta componenda se acompañó de la constitución de un mundo cultural de gestión en el que los operadores del PPMC ubicaron a la actividad de la construcción como su carta política para negociar el voto:

[...] en la campaña le comentamos a la gente la importancia de votar por Sebastián Gómez, les decimos que si quieren su vivienda transformada, con material urbano block, cemento; su casa con puertas y ventanas de fierro y bien pintadita, que eso genera otra presencia mejor en Santiago [refiriéndose

al status] pues tiene que fijarse en qué candidato votar, nosotros no le obligamos a la gente, solo le hacemos ver que si quieren una vivienda urbana, la opción política es Sebastián, así le comentamos a los agentes y a la gente, que si quieren más construcción de viviendas dignas, nosotros no vamos a fallar, vamos a construir casas buenas, no como en anteriores gobiernos que construían casas chafas, que se caen con lluvia, y otras que no se terminaron, ahí quedó todo el material.

Y agrega:

Como te digo, en campaña vamos bien, porque la gente la vamos ganando con todo lo que ve de la construcción en las 14 localidades, ve que hay trabajo de construcción, no lo estamos inventando, y eso ayuda a que vayamos encabezando la mejor opción para Ayuntamiento. Ya le hemos dicho a la gente, que sólo que inicie el Sebastián los proyectos pendientes de las viviendas va a continuar; y van a ver todos los años más casas construidas para el buen progreso y bienestar del municipio, ahora sí, poco a poco vamos desarrollando parejo.

Para reforzar las acciones del PPMc la red de operación construyó una serie de complejos discursivos en su paso por las localidades por lo que algunos de sus integrantes —los que tenían un mayor capital educativo—, Domingo, Alfonso y Javier se encargaron de hacer efectiva esa negociación de significados en los llamados *espacios emergentes de gestión*: la cancha de basquetbol, el edificio de la agencia o en su caso la entrada al paraje. En su visita a la localidad de Pechultón el 15 de junio, el candidato a tesorero municipal se refirió al tema de la vivienda como una prioridad del partido morado:

Compañeros de Pechultón, les quiero platicar que si ganamos la elección del próximo 1 de julio, la construcción de viviendas va a continuar en nuestro gobierno, queremos que Santiago se desarrolle, que ya no hayan casas de material que no sirve como en la Ciudad Rural Sustentable, vamos a gestionar con la Secretaría de Desarrollo Social casas con buen material, con block resistente, ventanas y puertas de fierro como en las grandes ciudades, les digo que va a venir el desarrollo para todos por igual en esta tierra de

Santiago, por eso hay que votar por el Partido Mover a Chiapas, tenemos las mismas ideas que el actual presidente Andrés, porque sabemos que sólo así vamos por el buen camino del desarrollo en Santiago.

Y agregaba:

Tenemos contacto con el actual gobierno y con sus secretarías desde la Secretaría de Gobierno hasta Sedesol, ya nos dijeron que si gana el partido Mover a Chiapas en Santiago, el apoyo de las viviendas dignas va a continuar, por eso compañeros, en la elección del 1 de julio hay que decir a sus familias, a sus esposas que si quieren vivienda nueva, una casa de material resistente y apoyos en proyectos productivos hay que votar por Sebastián Gómez Gómez y por el partido Mover a Chiapas, esa es la opción para el nuevo desarrollo en Santiago.

Contrario a este escenario, las coaliciones que participaron en el proceso electoral encontraron una serie de obstáculos políticos y económicos que dificultaron su presencia en la arena local santiaguera. De las tres, la coalición Juntos Haremos Historia, medianamente pudo solventar la serie de adversidades en la medida en que el ex diputado local Domingo Gómez, padre de la candidata Lucía Gómez Gómez, se hizo presente en la contienda al reactivar sus bases de apoyo electoral.

No obstante, el tema habitacional ocupó un lugar importante en la agenda política de la coalición. Los propios dirigentes municipales, incluso los integrantes de la planilla que “operaron en terreno” cuando se refirieron a la cuestión de la vivienda resaltaron dentro de sus mundos culturales las bondades de los proyectos de edificación, el prestigio que podría generar una casa construida con material y los beneficios que pudiera generar su propiedad:

Nosotros somos claros, le decimos a la gente que, aunque no somos nada en este proceso [mostrando una actitud de desencanto] vamos a trabajar para que en Santiago la gente viva con desarrollo, con bienestar, para eso vamos a tocar puertas en Tuxtla, el ex diputado [refiriéndose a Domingo Gómez] papá de la candidata sabe cómo pedir recurso allá arriba [refiriéndose al gobernador] tiene experiencia, y es lo que decimos a la gente. Por

eso pedimos voto para que haya mejores caminos y accesos a Santiago; la gestión para los adultos mayores; la construcción de viviendas, porque sabemos que hay gente que verdaderamente necesita su casita para que tenga mejores condiciones de bienestar y buen desarrollo, por eso con la gestoría del diputado y si ganamos elección tendremos recursos para construir más casas, para que el beneficio y los apoyos lleguen a las 14 localidades de Santiago, vamos hacer realidad el desarrollo de nuestro pueblo.

Para añadir:

[...] en este proceso vamos a luchar para apoyar con proyectos, con viviendas dignificadas, que tengan buena construcción [refiriéndose al material resistente] porque también nosotros ya sabe cómo pedir recurso, y es lo que decimos a la gente, más no podemos hacer, no tenemos una fuerza para convocar a la gente, porque ellos tienen suficiente recurso [refiriéndose al Partido Mover a Chiapas] pero también que apoyan los contratistas con un dinerito a cambio de obras, eso ya lo sabemos, que así hacen, y pues así nosotros no podemos competir, pero vamos hacer la lucha.¹⁶

Este complejo discursivo, compartido por algunos integrantes de la coalición, no sólo mostró las estrategias constituidas en los últimos años por una diversidad de actores significativos internos-externos y sus nuevas rutas en las prácticas culturales, en aras de mantener su presencia política alrededor del Fondo, sino que evidenció lo rentable que ha sido la agenda infraestructural y propiamente la actividad de la construcción en los procesos de negociación entre los partidos políticos —sin distingo alguno—, los contratistas de obra, las agencias, los Copladem y los habitantes santiagueros.

Con la declaratoria del triunfo electoral del PPMC el 4 de julio de 2018 el escenario político santiaguero atestiguó una serie de fricciones entre las dirigencias municipales del PRD y Morena en contra del partido morado, que sólo pudo resolverse en la medida que inició un largo proceso de impugnación en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral dictó sentencia definitiva el 16 de septiembre a favor de la anulación de los resultados de la elección y la celebración de un proceso extraordinario en el mes de noviembre.

¹⁶ Entrevista a integrante de la planilla Juntos Haremos Historia, junio de 2018.

En este contexto el campo político santiaguero se reacomodó. Entre los temas que incorporaron la agenda del PPMc y propiamente el ex presidente Andrés Rodríguez, se incluyó la negociación de la candidatura de Sebastián con otras ofertas políticas —en virtud de que Mover a Chiapas, a decir de la dirigencia local, “no acompañó nuestra lucha de defensa del triunfo electoral” —, el control del Concejo Municipal¹⁷ y la búsqueda de nuevos espacios de negociación a partir de hacer más “elástico” el recurso del FISM-DF.

En ese sentido, la administración municipal y el propio Sebastián construyeron una ruta de negociaciones legitimadas desde el cabildo —espacio de microgestión en el que se establecen relaciones de tipo jerárquicas— y “acordaron” que las agencias y los Copladem “invitarían” a la migración en bloque a las filas políticas del PT, toda vez que a decir del ex síndico Miguel Gómez generaría buenos dividendos a las familias santiagueras en virtud de que el partido había posicionado —por la región de Los Altos de Chiapas— la imagen de AMLO como la mejor opción política para hacer efectivas las reivindicaciones tzotziles y tzeltales. El ex síndico recuerda así la reunión:

[...] pues la verdad, desde que estábamos con el mover a Chiapas, siempre nos llegaban que si rumores, que si algunas pláticas de nuestros líderes regionales, por ejemplo de la CNC que es con los que tenemos contacto seguido, y otros gestores de Los Altos, que ahora se tenía que apoyar “al viejo” (bajando la voz, se refiere a AMLO) porque ahí muchas organizaciones campesinas e indígenas de Chiapas veían como la mejor opción, porque verdaderamente por fin nos iban hacer caso a nuestras peticiones, y pues yo comenté con varios agentes y con el Sebastián y la planilla, que teníamos que aprovechar, que “el viejo” ganó, pues que aliamos a uno de sus partidos, así nos harían caso más rápido a nuestras peticiones.

En cuanto al tema del Concejo, la nueva dirigencia del PT y la de Morena buscaron proponer al Congreso del Estado una terna que fuera incondicional a sus aspiraciones, así el Partido del Trabajo presentó como concejal presidenta a Amalia Rodríguez Gómez (otra de las hermanas del ex presidente Andrés Rodríguez), a Agustín Gómez Gómez como concejal síndico y a Rosa

¹⁷ De acuerdo con el Congreso chiapaneco, dicho órgano empezaría sus funciones del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2018; y a partir del 1 de enero de 2019 sería sustituido por el nuevo Ayuntamiento electo en la justa electoral extraordinaria del 25 de noviembre de 2018.

López Rodríguez como concejal regidora. Con esta propuesta quedaba asegurado el seguimiento de las demandas infraestructurales por parte de las agencias locales leales a la planilla; además, con la incorporación de Agustín se aseguró el voto del sector gremial de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

A su vez, el grupo de morenistas propuso que el Concejo estuviera representado por las tres ex candidatas que impugnaron la elección: Lucía Gómez como concejal presidenta, Alejandra Hernández como concejal síndica y Magdalena López como concejal regidora. Esta fórmula que ubicó a Lucía como edil del Concejo tuvo el visto bueno del diputado local morenista Juan Salvador Camacho Velasco, uno de los operadores políticos en el municipio santiaguero. Sin embargo, dicha propuesta se extinguió pronto, en la medida en que el IEPG comentó que los titulares del Concejo no podían hacer campaña electoral y al mismo tiempo fungir como representantes del Ayuntamiento.

Para el 29 de septiembre los ánimos volvieron a encrespase y el conflicto no se resolvió hasta que los grupos políticos negociaron el reacomodo político en los espacios de autoridad comunitaria y, propiamente, algunos apoyos y programas gubernamentales como el FISM-DF. En ese tenor el grupo de morenistas exigió que, en caso de que los petistas ganaran la elección, el ejercicio de priorización de obras de 2019 beneficiara con viviendas a sus militantes; a cambio, el representante ejidal de Santiago —en ese entonces del partido Morena— firmaría las cartas para que el grupo de ejidatarios del PT pudiera obtener los apoyos otorgados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) y por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de Chiapas (SAGYP).

Aunque la propuesta de negociación gustó al grupo cercano a Andrés Rodríguez, puesto que tendría asegurado el control del Fondo Infraestructural y diversos programas y apoyos municipales, algunas agencias que apoyaron a Sebastián se mostraron inconformes por lo que consideraron “un descuido del Andrés al fijar su mente y sus ojos en la elección de noviembre”.

No obstante este escenario, el 30 de septiembre de 2018 cuando en la municipalidad, tal como argumenta uno de los representantes de la planilla roja, “ya se había negociado con el Domingo, y ya estaba bien planchadito [refiriéndose al acuerdo logrado] qué grupo ocuparía el Concejo” el Congreso

chiapaneco aprobó la propuesta, quedando como ganadora la planteada por el grupo del ex presidente Andrés Rodríguez. Con el Concejo ratificado y legitimado por los grupos en disputa, de manera inmediata, estos tuvieron que atender las demandas pendientes de la administración de Andrés, la principal, reiniciar los trabajos de construcción de viviendas en varias localidades suspendida desde el mes de junio por las campañas electorales.

Precisamente este escenario, que el Concejo pretendió mostrar como la imagen de un gobierno efectivo, cercano y atento a los procesos de edificación en las 14 localidades, en los hechos, significó una manera de buscar la cooperación de la población santiaguera indecisa y, en la medida en que se reactivaron los recursos del FISM-DF, mantener el control de las agencias y los Copladem. Para ello, tal como había sucedido con algunas posiciones de autoridad en administraciones anteriores, el Concejo electo no entró en funciones en su totalidad, antes bien, la concejal presidenta cedió su lugar al otrora candidato a primer regidor Alfonso Gómez López quien junto con Agustín Gómez (síndico concejal) sería el encargado de manejar los hilos políticos del Ayuntamiento y del FISM-DF; y al mismo tiempo ambos serían los promotores del voto en las localidades en favor de la candidata Sebastiana, aun cuando en la presentación de la planilla petista se confirmaba como candidato a Sebastián Gómez Gómez.

En cuanto a la trama de implementación, el FISM-DF evidenció la serie de contrastes entre el escenario ideacional y de aplicación y las acciones concretas de construcción habitacional; toda vez que pese a los complejos discursivos de funcionarios y operadores que se referían a un proceso de eficiencia y democracia en el uso de la política pública, en los dos últimos ejercicios fiscales (2018-2019) la ejecución del fondo ha estado acompañada de una serie de dificultades, compromisos y exclusiones, que en muchos casos ha provocado inconformidades y actos violentos en la municipalidad (véase cuadro 1).

Por ejemplo, en el ejercicio de priorización de obras del FISM-DF 2017 algunos habitantes no beneficiarios de la cabecera, Nachón y Ninamó, se quejaron por la distribución del recurso, porque “el FISM sólo benefició en aquella ocasión a familiares del Andrés y el Miguel y algunas otras personas que trabajan con ellos y a nosotros no preguntaron si queríamos nuestra casita”. Este escenario se volvió a repetir en 2018 cuando el Ayuntamiento inició el proceso de construcción de la vivienda del primo del síndico, y sólo

CUADRO I
CASAS CONSTRUIDAS CON EL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL
MUNICIPAL (FISM-DF) POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL,
SANTIAGO EL PINAR (2016-2019)

<i>Localidad beneficiada</i>	<i>Localidad ex zapatista</i>	<i>Año fiscal</i>						<i>Total acciones</i>
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Cabecera municipal		11	11	11	13	14	10	70
Ninamó		9	9	9	11	11	9	58
Limatic		4	4	4	4	5	3	24
El Carmen		2	2	2	6	6	3	21
Pusilho	√	4	4	4	6	6	4	28
Boquem	√	3	3	3	4	4	—	17
Nachón		4	4	4	6	7	4	29
Kalom		3	3	3	5	5	3	22
Pechultón	√	4	4	4	5	5	3	25
Choyo	√	6	6	7	9	10	7	45
Xchuch		1	1	1	3	3	1	10
Santiago el Relicario	√	2	2	2	2	2	1	11
Chiquinch'en los Tulipanes		0	0	1	1	1	—	3
San Antonio Buenavista	√	1	1	1	2	2	—	7
Total anual		54	54	56	77	81	50	370

Fuente: elaboración del autor con base en datos de trabajo de campo.

cuando el escenario de tensión y violencia se incrementó algunos habitantes inconformes fueron notificados como beneficiarios de una casa.

A ello habría que agregar que durante el contexto del proceso electoral extraordinario, en el que existió un acuerdo de suspender las acciones en vivienda, el Concejo, estratégicamente, en aras de contribuir con el proselitismo político hacia la candidata Sebastiana, retomó algunas acciones pendientes del programa —pintar las fachadas, colocar puertas y ventanas, terminar con la

instalación de la luz— una semana antes de la elección con el argumento de que era una demanda de la población santiaguera que no podía esperar.

Además, en el contexto de inicio de los recorridos a las localidades se reprodujo una nueva ruta en las prácticas culturales, y en los comportamientos de las agencias y los Copladem en relación con la gestión del FISM-DF; toda vez que —por “sugerencia” del presidente Rodríguez— estos elaboraron una serie de oficios dirigidos al candidato Sebastián Gómez en el que ajustaron sus peticiones, algunos desde “los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, el “desarrollo parejo” y las necesidades sociales.¹⁸ Dichos “oficios-petición” —así referidos por las agencias— fueron utilizados en las localidades en las que la planilla morada tenía simpatizantes, constituyéndose como fuertes dispositivos de negociación en la relación voto-FISM-DF en la medida en que estos no sólo abrieron los espacios de gestión cotidianos como el cabildo, las agencias e incluso las casas particulares de algunos funcionarios, sino que aceleraron la apertura del valor confianza de los habitantes hacia el candidato, en tanto que Sebastián y su planilla mostraron compromiso con la continuidad de gestión de la vivienda.

En cambio, en los parajes en los que para ese momento hubo inconformidad por la suspensión de las obras, la estrategia incluyó primero la persuasión del voto, después, a decir de algunos militantes de Morena y del PT la invisibilización de los programas y apoyos de gobierno:

[...] pues fíjese que ahora hay mucha gente triste y algunos estamos molestos porque el Andrés solo beneficia a su gente con casitas, con proyectos productivos y otros recursos, ahora en campañas hay la amenaza de dejar fuera del progreso a la gente que no vemos con buenos ojos al candidato Sebastián, pero que queremos que las localidades tengan apoyo de gobierno no sólo de proyectos productivos sino con la construcción de viviendas urbanas, resistentes.¹⁹

¹⁸ Durante los recorridos de campo realizados en la coyuntura electoral de julio de 2018 se platicó con algunos agentes y los Copladem respecto a la elaboración de lo que ellos llaman “oficios-petición”, herramienta fundamental en el proceso de microgestión cotidiano. En ese sentido se observó que dichos oficios ubicaron el tema habitacional como una demanda importante en 11 de las 14 localidades del municipio. Hay que señalar que esta demanda fue replicada no sólo en los “oficios-petición”, sino como parte de los dispositivos discursivos de gestión que se acompañaron en el campo de gestión del FISM-DF.

¹⁹ Plática con Agustín Hernández, militante de Morena, Limatik, junio de 2018.

A lo anterior habría que agregar la distinción que existe en los procesos de aplicación del FISM-DF entre las agencias leales a Sebastián y los beneficiarios de otros partidos; toda vez que mientras que a los simpatizantes petistas se les proporcionaron rápidamente puertas y ventanas, se les habilitó el servicio de luz, y en otros casos, se les terminó de repellar y pintar paredes, los militantes beneficiarios de otros frentes fueron atendidos en la medida en que las agencias presionaron al Concejo o a los contratistas de obra, por lo que los proyectos se retomaron hasta finales de diciembre, incluso con el ejercicio del FISM-DF 2019. Así ocurrió con casas construidas en la cabecera municipal y en localidades como Ninamó, Chu´c, Pechultón, El Carmen y Pusilho:

[...] como te digo, aquí en Santiago, las autoridades concejales tienen preferencia, siempre ha sido así, sólo atienden primero a su gente, a los que tienen mismo color político; si tú no eres su gente o no votas por el color de ellos, simplemente tú no existes, no eres nadie. Así ha sido siempre, no importa si es PRI, Verde o cualquier otro partido, aquí en Santiago hay que irse con cuidado, porque si no hasta quemado o linchado puedes salir, así es la vida aquí en municipio. Y ahorita como está elección, menos hacen caso a peticiones de otros habitantes con otro color político, yo tengo mi casita que gracias a Dios me tocó, pero falta instalación de luz y puerta de fierro, pero ya es noviembre y sólo dicen que no hay recurso, que espere.²⁰

Además, habría que señalar que otra estrategia fue la ampliación en la cartera de beneficiarios del FISM-DF lo cual explica el incremento de beneficiarios entre los años fiscales de 2018 y 2019 en los que se construyeron 56 viviendas para el primer año y 77 en el segundo. Este aumento fue consecuencia de la recomposición de fuerzas y apoyos en el campo político santiaguero, en primera instancia porque la oferta de “la vivienda” —como objeto de desarrollo y prestigio— fungió como un dispositivo discursivo eficaz en la población indecisa; y después, porque se convirtió en una carta de negociación entre el grupo de petistas y morenistas.

Y es que en los días cercanos a la elección un sector de la población del grupo de Andrés requería la firma del comisariado ejidal de Santiago, figura que estaba en manos del grupo del ex diputado Domingo Gómez, toda vez

²⁰ Plática con un habitante de Pechultón, marzo de 2018.

que la SAGYP les otorgaría una serie de apoyos para la producción de café. Al ver la necesidad de los ejidatarios, Gómez se negó a firmar las cartas, hasta que entró en negociación con Andrés y Sebastián. La disputa ahora se trasladó hacia el tema de “la vivienda”. El ex diputado pidió que se retomaran los trabajos de vivienda de su grupo, así como lo habían hecho los petistas con sus afiliados; además, exigió que en la siguiente priorización de obras, en caso de que el grupo petista ganara la elección, se beneficiara con viviendas a los militantes morenistas; y sólo así el representante ejidal de Santiago firmaría las cartas para que el grupo de ejidatarios petistas pudiera obtener el apoyo de la SAGYP.

El problema estuvo bien feo en cabecera, todos iban en contra del Andrés y del Sebastián, se le había dicho que no descuidara elección del Comisariado, pero su hambre de poder, no hizo caso. Ahora que necesitan la firma del Comisariado, caso quiere firmar. Otra vez iba haber violencia, pero pues tuvo que negociar el Andrés, no le quedó de otra y pues el Domingo bien vivo para su gente, pidió que a cambio del firma se terminaran las casitas de su equipo, y que en la siguiente priorización se tomara en cuenta a su gente, si no, no había firma. Además, que iba a estar vigilando terminación de casa de su gente. Yo como he dicho a la gente, sí hay recurso, pero el Andrés oculta información, y yo como digo, presionen, vayan a Ayuntamiento para que les resuelvan de su casa, sólo así funciona aquí, a menos que seas de su grupo, ahí sin ningún problema te terminan tu casita, o te atienden bien rápido.

Puesto que los dos grupos tenían en mente el proceso electoral extraordinario, el evento no pasó a mayores y se resolvió con el compromiso de los petistas de atender las viviendas de los morenistas; y en caso de ganar la elección, en el siguiente ejercicio de priorización de obras se tomaría en cuenta al grupo del ex diputado Domingo. Por su parte, el grupo de ejidatarios petistas logró obtener la firma del representante, lo que permitió la obtención de los apoyos de la secretaría del campo chiapaneca.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La experiencia de implementación del FISM-DF 2018 en el municipio de Santiago el Pinar ha caminado paralelamente a un complejo entramado del escenario político, que involucró una serie de procesos a primera vista diversos: la suspensión de programas y recursos a los gobiernos locales, el rompimiento en el contexto estatal de la alianza PRI-Verde, la anulación de la elección local de junio de 2018 por una serie de actos violentos el día de los comicios, la conformación del Concejo Municipal y la celebración del proceso electoral extraordinario. Si bien, de manera visible estos vaivenes en la política santiaguera reorientaron los tiempos y las maneras de implementación del FISM-DF, al mismo tiempo dichos procesos enfatizaron la necesidad de atender el vínculo entre el (sub)fondo infraestructural y su aplicación, mostrando los escenarios de tensión y las acciones políticas de funcionarios, operadores y beneficiarios dentro del mundo cultural de la gestión de la vivienda. Reveló, en todo caso, que los espacios de gestión, el comportamiento de los actores y sus prácticas son interdependientes de maneras complejas sobre el rumbo de aplicación del FISM-DF. Sin embargo, la forma en que se despliega depende de los campos y arenas de negociación y sus intensidades entre los diversos participantes.

Igualmente, la experiencia santiaguera en los últimos 22 años muestra los avances en los procesos de construcción material, la sustitución de las casas de cartón por “casas de material” establecidas en la Ciudad Rural Sustentable y en las localidades, la emergencia de una “industria” de la construcción y, propiamente, la continuidad de la acción pública habitacional promovida por discursos novedosos y recientes como la agenda global de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la procuración de derechos en el mundo técnico de la política.

No obstante, este contexto continúa viéndose influenciado por comportamientos y prácticas políticas concretas de los participantes muchas veces legitimadas desde el clientelismo, la cooptación, las relaciones verticales de gestión, el control por los recursos gubernamentales, hasta el indebido uso electoral lo que supone el posible contubernio entre operadores de fondos como el FISM-DF con los niveles local, estatal y federal de gobierno; todo ello en medio de gramáticas discursivas legitimadas por la consecución de las

metas globales sostenibles aterrizadas en los procesos de microgestión cotidiana santiaguera, que hacen necesaria la reflexión en torno a ¿cómo otorgar el derecho a la vivienda en estos escenarios?; ofreciendo ¿qué tipo de viviendas? y ¿a expensas de qué desarrollar una acción pública de tipo infraestructural?

Además, la experiencia del FISM-DF en Santiago el Pinar mostró la necesidad de prestar atención no sólo al componente técnico-operativo de la acción pública, sino a la urgencia de atender al componente político que se promueve dentro del proceso de *implementación*. Primero, porque tal como se advierte en el capítulo es crucial rastrear los intereses claramente definidos por los actores, sus prácticas y comportamientos que desembocaron en una diversidad de estrategias en algunos casos no previstas en los documentos de operación, pero que de igual manera generan sentido en los procesos cotidianos de la gestión santiaguera. Justamente, esta ruta reflexiva lleva a ofrecer elementos analíticos acerca de las dificultades que enfrentan los fondos en su aplicación en el ámbito local y los posibles obstáculos para que estos se erijan como una fuente potencial de financiamiento del desarrollo en el ámbito municipal.

Dichas inquietudes obligan a plantear esquemas innovadores en los estudios de implementación de políticas, en donde el análisis y la evaluación técnica se incorporen a los estudios de corte antropológico, lo que equilibraría el paso a las propias unidades discursivas, en tanto indicadores, que de igual manera posibiliten medir resultados, eficientar recursos y flexibilizar procesos en aras de comprender de manera más fina los mundos culturales de gestión.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

Congreso del Estado de Chiapas (2014), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.

Congreso del Estado de Chiapas (2015), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.

Congreso del Estado de Chiapas (2016), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.

Congreso del Estado de Chiapas (2017), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.

- Congreso del Estado de Chiapas (2018), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.
- Congreso del Estado de Chiapas (2019), *Acuerdos de distribución de los Fondos III y IV*, México.
- Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1982), *Memoria de actividades 1976-1982*, México, Coplamar-Presidencia de la República.
- Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1986), *Necesidades esenciales en México*, vol. 3: *Vivienda*, México, Coplamar.
- Prodesch (Programa de Desarrollo Socioeconómico de los Altos de Chiapas) (1976), *Síntesis evaluativa 1970-1976*, México, Gobierno del Estado de Chiapas.
- INI (Instituto Nacional Indigenista) (1991), *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- Salazar Mediguchía, Pablo (2001), *Pablo Salazar Mediguchía. Un año con paso firme. Primer Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Salazar Mediguchía, Pablo (2002), *Pablo Salazar Mendiguchía. Resultados que dan confianza. Segundo Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2012), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el ejercicio fiscal 2012”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 27 de diciembre de 2012 para el ejercicio fiscal 2012, México.

Bibliografía

- Adams, Richard (2007), *La red de la expansión humana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Iberoamericana.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Regiones de refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli, Jaime Torres Burguete y Francisco Regino Álvarez Hernández (2006), *Santiago El Pinare: Sk'oplal ya 'yejal jteklum*, México, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014a), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014b), *Informe de pobreza y evaluación*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017a), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017b), *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), *Informe de pobreza y evaluación*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Fontaine, Guillaume (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Anthropos.
- Goodin Robert y Hans-Dieter Klingemann (2001), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo.
- Muller, Pierre (2006), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, Alejandro (2015), “La vida social de los documentos de las políticas públicas”, *Nueva Antropología. El poder de la etnografía*, vol. 28, núm. 83, pp. 123-146.
- Shore, Cris (1997), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Shore, Cris (2010), “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Revista Antípoda*, núm. 10, pp. 21-49.
- Subirats, Joan (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Anthropos.
- Swartz, Marc, Victor Turner y Arthur Tuden (1994), “Antropología política: una introducción”, *Alteridades*, núm. 8, pp. 101-126.
- Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn (2000), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-184.

Vázquez López, Celene del Carmen (2013), *La vivienda sustentable en comunidades rurales (Caso de estudio: municipios aledaños a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas)*, tesis de maestría, México, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México.

Recursos electrónicos

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Encuesta Intercensal*, México, Inegi, base de datos disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>> (consulta: 09/06/2024).

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020a), *Encuesta Nacional de Vivienda*, México, Inegi, base de datos disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>> (consulta: 09/06/2024).

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020b), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Nueva serie*, México, Inegi, base de datos disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>> (consulta: 09/06/2024).

Entrevistas

Gómez Gómez, Mateo (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Choyó, Santiago el Pinar, Chiapas, 13 de marzo de 2018.

Gómez Gómez, Santos (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Barrio Nuevo, Santiago el Pinar, Chiapas, 26 de abril de 2018.

Gómez González, Domingo (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Pechultón, Santiago el Pinar, Chiapas, 22 de abril de 2018.

Gómez López, Alfonso (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Santiago el Pinar, Chiapas, 27 de abril de 2018.

Gómez López, Domingo (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Santiago el Pinar, Chiapas, 7 de mayo de 2018.

Gómez López, Miguel (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Santiago el Pinar, Chiapas, 19 de abril de 2018.

Hernández, Agustín (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Limatik, Santiago el Pinar, Chiapas, 3 de junio de 2018.

Martínez Vargas, Javier (2017), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 15 de diciembre de 2017.

Rodríguez Gómez, Andrés (2018), entrevista Emmanuel Nájera de León [grabadora personal], Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Santiago el Pinar, 13 de marzo de 2018.

Sobre las y los autores

Alma Patricia de León Calderón es doctora en Ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), maestra en Estudios regionales por el Instituto Dr. José María Luis Mora, licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Zacatecas y licenciada en Derecho por la misma universidad. Es nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores y cuenta con el Reconocimiento al Perfil Deseable (2020-2023). Desde 2016 es profesora investigadora en el Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Lerma. Actualmente es la titular de la Secretaría de Unidad en la UAM-Lerma. a.deleon@correo.ler.uam.mx. ORCID: 0000-0002-9855-6095.

Emmanuel Nájera de León es doctor en Ciencias antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas. Titular de la Dirección para el Diálogo con la Diversidad de la Secretaría para la Inclusión Social y Diversidad Cultural. Sus áreas de interés son antropología de las decisiones públicas, gestión pública intercultural, gobiernos locales indígenas y la gestión del FISM-DF. emmanuel.najera@unach.mx. ORCID: 0000-0002-0780-6432.

Everardo Chiapa Aguilón es doctor en Políticas públicas y maestro en Administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia

Económicas. Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Es miembro de la International Public Policy Association y la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Se especializa en estudios sobre movilidad y transporte, asociaciones público-privadas, sociedad civil organizada y gobiernos locales. Actualmente se desempeña como Profesor de Cátedra en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Hidalgo. echiapa@tec.mx. ORCID: 0000-0002-6600-6478

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez es investigadora adscrita al seminario académico “Instituciones, sociedad civil y políticas públicas”. Doctora en Ciencias políticas y sociales por la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus líneas de investigación son instituciones, políticas públicas, asistencia social, sociedad civil y tercer sector. Por el conjunto de su obra publicada y por su experiencia en la investigación académica le fue otorgada la Presea Estado de México de Pedagogía, Docencia e investigación en 2014. gguadarr@cmq.edu.mx. ORCID: 0000-0003-3726-5646.

Joana Michel Ramón Fabela estudió la licenciatura en Filosofía en la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son filosofía política, género y feminismo. Actualmente es asistente de investigación en El Colegio Mexiquense, A. C. jramon@cmq.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9144-9615>

Juan Carlos Martínez Andrade es antropólogo social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, maestro en Administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Actualmente es profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A. C. jmartinez@cmq.edu.mx. ORCID: 0000-0002-3473-5836

Luis Pablo Murillo Tovar es doctorante en el Instituto Politécnico Nacional en la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas. Es maestro en Planificación de empresas y desarrollo regional por el Tecnológico Nacional de México campus Mérida. lmurillo2200@alumno.ipn.mx. ORCID: 0000-0001-7113-8187.

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza es doctor en Política pública y maestro en Administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey. Actualmente, es profesor investigador titular en El Colegio Mexiquense, A. C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. mguajardo@cmq.edu.mx. ORCID: 0000-0003-2967-7958

Miguel Ángel Langle Flores es ingeniero químico por la Universidad de Guanajuato y es maestro en Economía por la misma institución. Es doctor en Economía regional por el Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Autónoma de Coahuila. En el campo profesional ha laborado en el área de calidad de la industria química y como profesor investigador adscrito al Colegio de Tamaulipas. Actualmente se desempeña como profesor investigador de tiempo completo en la UAT, en donde lidera el grupo disciplinar Geografía económica, social e institucional transfronteriza. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. miguel.langle@uat.edu.mx. ORCID: 0000-0002-6260-5537

Pablo Rojo Calzada es maestro en Administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Estudios Políticos de París. Se recibió como economista por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. Ha sido funcionario público en diversas secretarías del Gobierno Federal. En el sector privado ha dirigido empresas de venta de *software* y de servicios de ingeniería. Ha realizado labores docentes en varias universidades, entre ellas el Centro de Investigación y Docencia Económicas donde fue coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local durante 10 años. Actualmente es consultor senior en NN+R Consultores en Políticas Públicas y director de Inversiones en colorFi LLC. pablo.rojo@nnrconsultores.mx.

Rocío Huerta Cuervo es profesora investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional dentro de la maestría en Economía y gestión municipal y el doctorado en Gestión y políticas de innovación. Líneas de generación de cono-

cimientos: capacidades institucionales para el desarrollo local, finanzas públicas municipales y estudios organizacionales en educación superior. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. rociohuertac@hotmail.com. ORCID: 0000-0001-7457-8444.

La obra *Dinámicas locales del desarrollo. La nueva agenda y las posibilidades de su financiamiento* reúne una serie de estudios y análisis en torno a la territorialización de la agenda de desarrollo en los municipios mexicanos. Bajo ese objetivo mayor se estudian aspectos diversos tanto internos como externos a los gobiernos municipales. En una óptica interna se analizan las capacidades institucionales, las agendas municipales en materia de desarrollo sostenible, las condiciones para la innovación tecnológica y la articulación entre actores relevantes. En una óptica externa se analiza la confluencia de factores sociales, culturales, políticos y económicos que dotan de contexto a la acción gubernamental.

Los capítulos fueron elaborados por profesores investigadores de distintas universidades y colegios del país. Se reunieron ocho capítulos que presentan resultados de investigación cuyo actor central son los gobiernos locales. Los marcos teóricos de referencia giraron en torno al enfoque de política pública la mayor parte de las veces. Asimismo, las metodologías de investigación fueron muy variadas. Algunos capítulos centraron sus metodologías en técnicas cuantitativas en tanto que otros recurrieron al análisis cualitativo a partir de entrevistas a profundidad. Ante la actual interrogante ¿de qué manera promocionan el desarrollo local los gobiernos municipales?, esta obra contribuye, sin romantizar, al análisis de la situación actual de las dinámicas locales que promocionan el desarrollo, haciendo un especial énfasis en su agenda y en su financiamiento.



ISBN 978-607-2620-23-0

