



Universidad Autónoma de Aguascalientes

Doctorado en Ciencias Administrativas

“Factores distorsionantes del federalismo fiscal: un análisis en el contexto mexicano”

Tesis que presenta el M.I. Carlos Eduardo Hernández Núñez para optar el grado de Doctor en Ciencias Administrativas

Comité tutorial:

Director de tesis: Dr. Manuel Díaz Flores

Asesor de tesis: Dr. Roberto González Acolt

Asesor de tesis: Dr. Lucio Jesús Uc Heredia

Comité tutorial ampliado:

Dr. Miguel Ángel Oropeza Tagle

Dr. Rubén Macías Acosta

Suplentes:

Dr. Jesús Salvador Vivanco Florido

Dr. Gonzalo Maldonado Guzmán

Aguascalientes, Aguascalientes, a 23 de septiembre de 2020

Autorizaciones


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

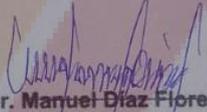

CENTRO DE CIENCIAS
ECONÓMICAS
Y ADMINISTRATIVAS

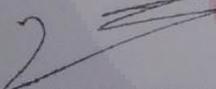
M.F. VIRGINIA GUZMAN DIAZ DE LEON
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PRESENTE

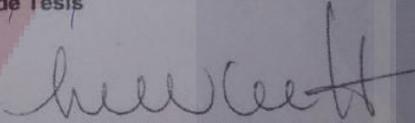
Por medio del presente como Tutor designado del estudiante **CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ NÚÑEZ** con ID **109775** quien realizó la tesis titulada: **FACTORES DISTORSIONANTES DEL FEDERALISMO FISCAL: UN ANÁLISIS EN EL CONTEXTO MEXICANO**, y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, me permito emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que él pueda proceder a imprimirla, así como continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado.

Pongo lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, me permito enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"Se Lumen Proferre"
Aguascalientes, Ags., a 9 de julio de 2020


Dr. Manuel Díaz Flores
Tutor de Tesis


Dr. Roberto González Acolt
Integrante del Comité Tutorial


Dr. Lucio Jesús Uc Heredia
Integrante del Comité Tutorial

c.c.p.- Interesado
c.c.p.- Secretaría de Investigación y Posgrado
c.c.p.- Consejero Académico
c.c.p.- Minuta Secretario Técnico

Av. Universidad #940, Edificio 32, Cd. Universitaria,
C.P. 20131, Aguascalientes, Ags., MÉXICO.

Tel. conmutador:
(449) 910 84 60

uaa.mx /   



DICTAMEN DE LIBERACIÓN ACADÉMICA PARA INICIAR LOS TRÁMITES DEL EXAMEN DE GRADO



Fecha de dictaminación dd/mm/aa: 05/08/2020

NOMBRE: Carlos Eduardo Hernández Núñez LGAC (del posgrado): ID 109775
PROGRAMA: Doctorado en Ciencias Administrativas Estrategias Administrativas

TIPO DE TRABAJO: (X) Tesis () Trabajo práctico

TITULO: Factores distorsionantes del federalismo fiscal: Un análisis en el contexto mexicano.
Abona al debate sobre cuáles estrategias económico-administrativas pudieran implementarse para aumentar la transparencia fiscal, mejorar la capacidad de gestión y reducir los desequilibrios fiscales existentes entre las entidades federativas del país, teniendo con ello una mejoría sensible en el desarrollo socio económico de la población.

IMPACTO SOCIAL (señalar el impacto logrado):

INDICAR SI/NO SEGÚN CORRESPONDA:

Elementos para la revisión académica del trabajo de tesis o trabajo práctico:

- SI El trabajo es congruente con las LGAC del programa de posgrado
SI La problemática fue abordada desde un enfoque multidisciplinario
SI Existe coherencia, continuidad y orden lógico del tema central con cada apartado
SI Los resultados del trabajo dan respuesta a las preguntas de investigación o a la problemática que aborda
SI Los resultados presentados en el trabajo son de gran relevancia científica, tecnológica o profesional según el área
SI El trabajo demuestra más de una aportación original al conocimiento de su área
SI Las aportaciones responden a los problemas prioritarios del país
SI Generó transferencia del conocimiento o tecnológica
SI Cumple con la ética para la investigación (reporte de la herramienta antiplagio)

El egresado cumple con lo siguiente:

- SI Cumple con lo señalado por el Reglamento General de Docencia
SI Cumple con los requisitos señalados en el plan de estudios (créditos curriculares, optativos, actividades complementarias, estancia, predoctoral, etc)
SI Cuenta con los votos aprobatorios del comité tutorial, en caso de los posgrados profesionales si tiene solo tutor podrá liberar solo el tutor
SI Cuenta con la carta de satisfacción del Usuario
SI Coincide con el título y objetivo registrado
SI Tiene congruencia con cuerpos académicos
SI Tiene el CVU del Conacyt actualizado
SI Tiene el artículo aceptado o publicado y cumple con los requisitos institucionales (en caso que proceda)

En caso de Tesis por artículos científicos publicados

- Aceptación o Publicación de los artículos según el nivel del programa
El estudiante es el primer autor
El autor de correspondencia es el Tutor del Núcleo Académico Básico
En los artículos se ven reflejados los objetivos de la tesis, ya que son producto de este trabajo de investigación.
Los artículos integran los capítulos de la tesis y se presentan en el idioma en que fueron publicados
La aceptación o publicación de los artículos en revistas indexadas de alto impacto

Con base a estos criterios, se autoriza se continúen con los trámites de titulación y programación del examen de grado

SI X
No

FIRMAS

Elaboró:

* NOMBRE Y FIRMA DEL CONSEJERO SEGÚN LA LGAC DE ADSCRIPCIÓN:

Dra. Silvia Mata Zamores

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO TÉCNICO:

Dra. Silvia Mata Zamores

* En caso de conflicto de Intereses, firmará un revisor miembro del NAB de la LGAC correspondiente distinto al tutor o miembro del comité tutorial, asignado por el Decano

Revisó:

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO:

Dr. Gonzalo Maldonado Guzmán

Autorizó:

NOMBRE Y FIRMA DEL DECANO:

M.F. Virginia Guzmán Díaz de León

Nota: procede el trámite para el Depto. de Apoyo al Posgrado

En cumplimiento con el Art. 105C del Reglamento General de Docencia que a la letra señala entre las funciones del Consejo Académico: ... Cuidar la eficiencia terminal del programa de posgrado y el Art. 105F las funciones del Secretario Técnico, llevar el seguimiento de los alumnos.



Revista Arbitrada
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS GERENCIALES

INDEXADA EN REVENCYT: Nº RV0028

Barquisimeto, 1 de junio de 2020

A la atención de:

HERNÁNDEZ NÚÑEZ, CARLOS EDUARDO
DÍAZ FLORES, MANUEL

Apreciados investigadores:

Nos complace comunicarles que habiendo finalizado el correspondiente proceso de arbitraje a su artículo titulado "LA RELACIÓN ENTRE LA TRANSPARENCIA FISCAL Y LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES: UN ANÁLISIS EN EL CONTEXTO MEXICANO", se emitió el siguiente dictamen:

PUBLICABLE SIN MODIFICACIONES

El arbitraje de dicho artículo se realizó conforme al sistema doble ciego de revisión por pares, habiéndose publicado en la edición Nº 43 (mayo – junio 2020) bajo el código **2020/43/21/254-268**. El artículo podrá ser visualizado y descargado desde el portal revista.grupocieg.org o activando el código QR que se muestra en la parte inferior esta comunicación.

En nombre de la Directiva del CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS GERENCIALES y del Comité Editorial de la Revista CIEG, reciban una vez más nuestro agradecimiento por el interés de publicar en esta revista científica, invitándoles a continuar utilizando nuestra plataforma administrativa y de servicios para los fines que estimen pertinentes.

Cordialmente

Dr. Mario Ramírez Pérez
Editor Ejecutivo



CIEG, REVISTA ARBITRADA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS GERENCIALES Carr. 18 entre 23 y 24 Torre CAVENDES
Piso 8 Of. 8-1 (3001) Barquisimeto, Venezuela RIF: J-29872438-2 publicaciones@grupocieg.org grupocieg.org

Agradecimientos

La presente tesis hubiese sido prácticamente imposible sin el financiamiento otorgado para tal propósito por parte del Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología, institución fundamental para la producción y el desarrollo científico en México. Así mismo, se agradece de manera general a la Universidad Autónoma de Aguascalientes y de manera particular, a las autoridades del Centro de Ciencias Económicas Administrativas por su compromiso con la calidad en la formación de los estudiantes del Doctorado en Ciencias Administrativas.

Resultó así mismo, invaluable el apoyo brindado por el comité tutoral, integrado por el Doctor Lucio Jesús UC Heredia, el Doctor Roberto González Acolt, y encabezado por el Doctor Manuel Díaz Flores, quien fungió, pacientemente, como director de esta tesis. Se aprecian en el mismo sentido los oportunos comentarios y apoyo de los miembros del comité tutoral ampliado y los suplentes correspondientes: Dr. Miguel Ángel Oropeza Tagle, Dr. Rubén Macías Acosta, Dr. Jesús Salvador Vivanco Florido y Dr. Gonzalo Maldonado Guzmán.

Se agradece enormemente a la plantilla docente que, a pesar de una agenda complicada nunca desatendió la cátedra correspondiente, mostrando con ello, no solo competencia académica, sino también calidad ética y profesional. Se reconoce también, el papel de los colegas de las generaciones con quienes tuve el privilegio de convivir, quienes se mostraron siempre solícitos y cooperativos al comunicarme mis numerosas dudas e inquietudes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Dedicatorias

Dedico la presente obra, y en general, el esfuerzo realizado durante este posgrado a mis familiares y amistades, quienes siempre creyeron en mi capacidad y potencialidades, a mi esposa, quien me apoyó en momentos de gran incertidumbre, pero sobre todo, dedico este enorme esfuerzo a mi hija, quien fue en todo momento mi mayor motivación.



Índice general	1
Lista de tablas	5
Lista de figuras	7
Resumen	8
Abstract	9
Introducción	10
Capítulo I: Planteamiento del problema de investigación	12
1.1.-Sobre los objetivos del federalismo fiscal	12
1.2.-Sobre la problemática del federalismo fiscal mexicano	14
1.3.-Relevancia de la investigación	15
1.4.-Justificación teórica	18
1.5.-Justificación práctica	19
1.6.-Contribuciones esperadas	19
1.7.-Preguntas de investigación	20
1.8.-Hipótesis	21
1.9.-Objetivos	22
1.10.-Desarrollo posterior de la tesis	23
Capítulo II: Revisión de la literatura	24
2.1.-Sondeo preliminar	24
2.1.1.-Sobre los factores políticos	25
2.1.2.-Sobre los factores económico-administrativos	32
2.1.3.-Conclusión del sondeo preliminar	40

2.2.-Federalismo fiscal	41
2.2.1.-Conceptualización	41
2.2.2.-Antecedentes	44
2.2.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio	46
2.2.4.-Propuestas de medición	56
2.2.5.-Definición de indicadores	56
2.3.-Desarrollo	61
2.3.1.-Conceptualización	61
2.3.2.-Antecedentes	63
2.3.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio	64
2.3.4.-Propuestas de medición	69
2.3.5.-Definición de indicadores	71
2.4.-Carencias en la Transparencia fiscal	74
2.4.1.-Conceptualización	74
2.4.2.-Antecedentes	78
2.4.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio	81
2.4.4.-Recomendaciones a nivel internacional	86
2.4.5.-Recomendaciones pendientes en el caso mexicano	89
2.4.6.-Propuestas de medición	90
2.4.7.-Definición de indicadores	92
2.5.-Inadecuada Capacidad de gestión	95
2.5.1.-Conceptualización	96
2.5.2.-Antecedentes	100
2.5.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio	101

2.5.4.-Recomendaciones a nivel internacional	107
2.5.5.-Recomendaciones pendientes en el caso mexicano	111
2.5.6.-Propuestas de medición	111
2.5.7.-Definición de indicadores	114
2.6.-Desequilibrios fiscales	118
2.6.1.-Conceptualización	118
2.6.2.-Antecedentes	122
2.6.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio	123
2.6.4.-Recomendaciones a nivel internacional	134
2.6.5.-Recomendaciones pendientes en el caso mexicano	139
2.6.6.-Propuestas de medición	140
2.6.7.-Definición de indicadores	142
2.7.-Modelo teórico	143
Capítulo III: Metodología	145
3.1.-Tipología de la investigación	145
3.2.- Delimitación espacio – temporal	146
3.3.-Variables e indicadores	146
3.4.-Fuentes de información	149
3.5.-Método y técnica	151
3.5.1.-Justificación para la selección de la técnica empleada	151
3.5.2.-Justificación para la selección del software utilizado	152
3.5.3.-Requerimientos de la técnica empleada	153
3.5.4.-Justificación teórica para la eliminación de indicadores del	

Lista de tablas

Tabla 1: Concordancia entre objetivos teóricos del federalismo fiscal, y el caso mexicano.	13
Tabla 2: Características definitorias del federalismo fiscal.	43
Tabla 3: Síntesis de la relación de diversas variables con el Federalismo fiscal	55
Tabla 4: Fondos del Ramo 28 del PEF y sus fines	57
Tabla 5: Fondos del Ramo 33 del PEF y sus fines	58
Tabla 6: Principales diferencias entre los subgrupos de las transferencias inter-gubernamentales.	59
Tabla 7: Relación de desarrollo con diversas variables	68
Tabla 8: Dimensiones de la pobreza	71
Tabla 9: Atributos de la transparencia y su ámbito fiscal	76
Tabla 10: Evolución histórica de las instituciones involucradas en la transparencia de la actividad gubernamental	80
Tabla 11: Evolución de las normativas relativas a la transparencia de la actividad gubernamental	80
Tabla 12: Relación entre la transparencia fiscal y diversas variables	85
Tabla 13: Integración del IDTF	93
Tabla 14: Relación de la capacidad de gestión con distintas variables	106
Tabla 15: Dimensiones e indicadores para la medición de la capacidad de gestión local	112
Tabla 16: Medición del constructo capacidad de gestión local	116
Tabla 17: Impuestos estatales	121
Tabla 18: Desequilibrios fiscales verticales y horizontales	121
Tabla 19: Relación de los desequilibrios fiscales con diversas variables	133
Tabla 20: Índice de desempeño financiero de las entidades federativas	141
Tabla 21: Indicadores de desequilibrio fiscal	142
Tabla 22: Tipología de la investigación	145

Tabla 23: Matriz de congruencia	150
Tabla 24: Indicadores de ajuste del modelo teórico original	156
Tabla 25: Indicadores de confiabilidad del modelo teórico original	157
Tabla 26: Indicadores de ajuste del modelo ajustado	161
Tabla 27: Indicadores de confiabilidad del modelo ajustado	161



Lista de figuras

Figura 1: Población no pobre y no vulnerable 2008.	15
Figura 2: Población no pobre y no vulnerable 2016.	16
Figura 3: Capacidad de gestión según Gargan	97
Figura 4: Curva de Lorenz ejercicio fiscal 2018	140
Figura 5: Modelo teórico original	144
Figura 6: <i>Distribution of standardized residuals</i> (modelo teórico original)	154
Figura 7: <i>Distribution of standardized residuals</i> (modelo teórico ajustado)	160
Figura 8: Modelo teórico ajustado	162

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Factores distorsionantes del federalismo fiscal: un análisis en el contexto mexicano

Resumen

La presente tesis se plantea, basándose en evidencia empírica, la existencia de una serie de factores que distorsionan la operación del federalismo fiscal mexicano en la consecución del objetivo de generar desarrollo para la población. Con base en la literatura revisada se argumenta de manera hipotética que las carencias o deficiencias en temáticas tales como la transparencia fiscal, la capacidad de gestión local y los desequilibrios fiscales pudieran constituir los mencionados factores distorsionantes. Determinar fehacientemente la existencia de tales factores, analizar su peso relativo en el modelo propuesto y revisar posibles alternativas de solución al fenómeno observado son los objetivos centrales de esta tesis. A fin de atender a tales objetivos se emplea un modelo de ecuaciones estructurales alimentado con datos concernientes a 31 entidades federativas mexicanas, con la sola excepción de la Ciudad de México, dadas diversas consideraciones metodológicas. Los datos se corresponden al periodo 2008 – 2018, en concordancia con los datos oficiales existentes. Luego de realizar los ajustes pertinentes, se encuentra que las carencias en torno a la transparencia fiscal, los desequilibrios fiscales y una capacidad de gestión inadecuada por parte de las entidades federativas analizadas efectivamente funcionan como distorsionantes del federalismo fiscal en México, siendo el último factor mencionado el de mayor peso relativo en el modelo. Las implicaciones teóricas y las recomendaciones respectivas son así mismo discutidas en el documento.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Desarrollo, Transparencia fiscal, Desequilibrios fiscales, Capacidad de gestión.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Distorting factors of fiscal federalism: an analysis in the Mexican context

Abstract

The present thesis raises, based on empirical evidence, the existence of a series of factors that distort the operation of Mexican fiscal federalism in achieving the objective of generating development for the population. Based on the literature reviewed, it is hypothetically suggested that deficiencies in topics such as fiscal transparency, local management capacity and fiscal imbalances could constitute the aforementioned distorting factors. To establish reliably the existence of such factors, to analyze their relative weight in the proposed model and to review possible alternative solutions to the observed phenomenon are the central objectives of this thesis. In order to meet these objectives, a structural equation model fed with data concerning 31 Mexican states is used, with the sole exception of Mexico City, given various methodological considerations. The data correspond to the period 2008 - 2018, in accordance with the existing official data. After making the appropriate adjustments, it is found that the deficiencies around fiscal transparency, fiscal imbalances, and inadequate management capacity on the part of the federal entities analyzed effectively function as distorters of fiscal federalism in Mexico, being the last mentioned factor the one with the highest relative weight in the model. The theoretical implications and the respective recommendations are also discussed in the document.

Keywords: Fiscal federalism, Development, Fiscal transparency, Fiscal imbalances, Management capacity

Introducción

En esta tesis se plantea que el federalismo fiscal es una forma de organización en que una misma nación cuenta con al menos dos niveles de gobierno con facultades fiscales diferenciadas y con una relativa autonomía entre sí. Los objetivos de una nación al aplicar estrategias del federalismo fiscal son esencialmente lograr autonomía fiscal entre las distintas entidades sub-nacionales que la integran, la estabilización, la redistribución, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, y en suma, la generación de desarrollo entre la población, cuestión que es el objetivo mismo para la aplicación del federalismo fiscal en el caso específico de México.

El problema observado consiste en que a pesar de aplicar estrategias emanadas del federalismo fiscal, México no ha logrado concretar el objetivo de la generación de desarrollo entre la población, al menos, de manera generalizada. A manera de hipótesis, se plantea que la relación entre el federalismo fiscal y el desarrollo está distorsionada por una serie de factores, así mismo, se realiza un cuestionamiento sobre la importancia relativa de cada uno de tales factores distorsionantes.

Se lleva a cabo una revisión sobre la literatura relativa a la posible existencia de factores distorsionantes en el federalismo fiscal, obteniendo evidencia tanto empírica como teórica de tal fenómeno. Dados los hallazgos realizados en tal revisión, así como por limitaciones de tiempo, se decide abocarse a analizar sólo tres factores propuestos por la literatura como posibles distorsionantes del federalismo fiscal. Dichos factores son las carencias en la transparencia fiscal, la presencia de desequilibrios fiscales, y la inadecuada capacidad de gestión de los gobiernos locales.

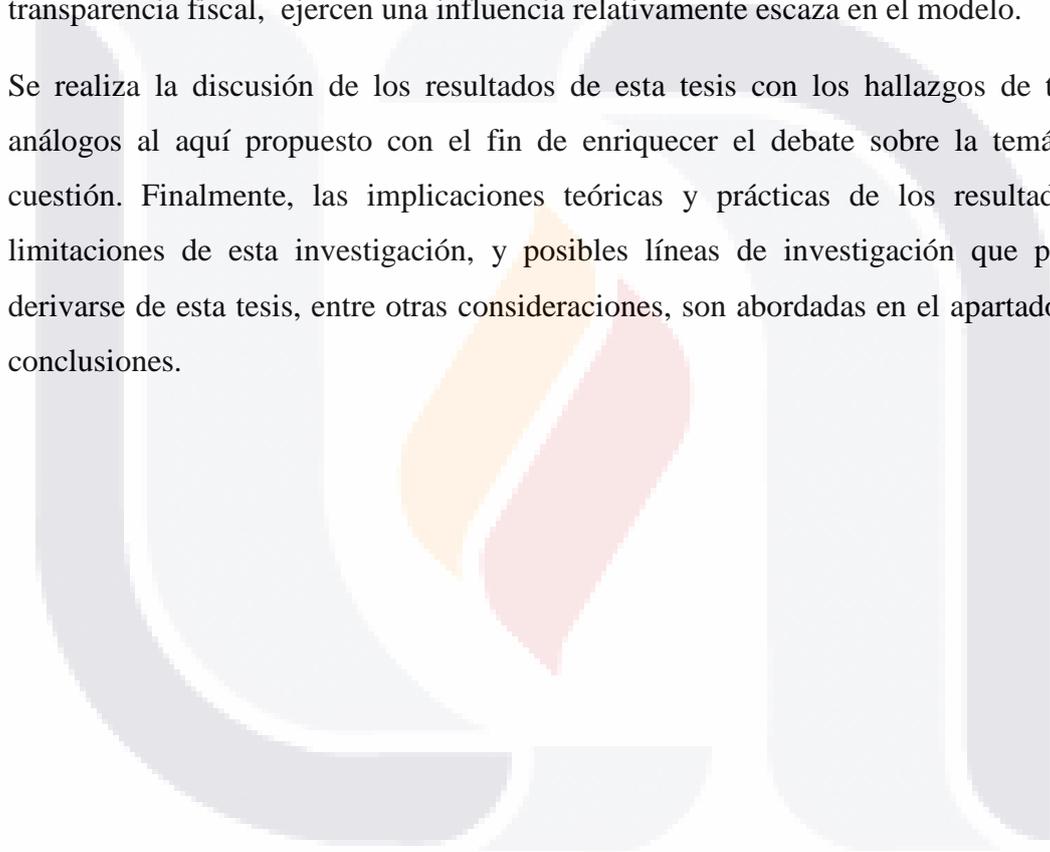
Habiendo delimitado los factores a analizar, se procede a realizar la revisión de la literatura existente sobre las variables de estudio, sea, el federalismo fiscal, como variable independiente, el desarrollo como variable dependiente y por otra parte, la carencias en transparencia fiscal, los desequilibrios fiscales, y la inadecuada capacidad de gestión local, como posibles variables moderadoras. De dicha revisión se obtienen las principales conceptualizaciones y antecedentes, así como evidencia tanto teórica como empírica que respalda la relación entre las variables en cuestión. Por otra parte, se obtienen también distintas propuestas para la medición de las variables en mención, sobre cuya relación poco se ha escrito en el contexto mexicano.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En cuanto al enfoque metodológico, se recurre un acercamiento cuantitativo, empleando como técnica de análisis de datos un modelo de ecuaciones estructurales. La base de datos analizada está compuesta por información relativa a 31 entidades federativas de México con exclusión de la Ciudad de México. El periodo de tiempo analizado va de 2008 a 2018, dados los datos oficiales existentes.

Los resultados muestran que el factor de mayor relevancia en el fenómeno de distorsión en la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, es la inadecuada capacidad de gestión local, mientras que los desequilibrios fiscales, así como las carencias en transparencia fiscal, ejercen una influencia relativamente escasa en el modelo.

Se realiza la discusión de los resultados de esta tesis con los hallazgos de trabajos análogos al aquí propuesto con el fin de enriquecer el debate sobre la temática en cuestión. Finalmente, las implicaciones teóricas y prácticas de los resultados, las limitaciones de esta investigación, y posibles líneas de investigación que pudieran derivarse de esta tesis, entre otras consideraciones, son abordadas en el apartado de las conclusiones.



Capítulo I:

Planteamiento del problema de investigación

Uno de los objetivos centrales del federalismo fiscal es lograr un desarrollo equilibrado o equitativo, entre los diferentes niveles de gobierno que lo integran y entre la población de cada ámbito de gobierno. En el caso específico de México tal objetivo pareciera no haberse logrado ya que siguen existiendo grandes disparidades en el nivel de bienestar de estados, localidades y regiones. La literatura sugiere la existencia de una serie de factores que distorsionan la operación del federalismo fiscal mexicano y entorpecen sus resultados. Se realizó la medición del efecto de dichos factores sobre el desempeño del federalismo fiscal mexicano a fin de generar propuestas para la resolución del problema descrito.

En las secciones subsecuentes se realiza un desglose de lo descrito en el párrafo anterior: se realiza una breve revisión sobre los objetivos que teóricamente son perseguidos por el federalismo fiscal en distintos momentos y contextos espaciales, luego se da paso al planteamiento de la problemática correspondiente al caso específico de México.

1.1.-Sobre los objetivos del federalismo fiscal

Si bien el federalismo fiscal mexicano opera esencialmente bajo el objetivo de generar desarrollo, es necesario revisar cuáles son los objetivos que en distintos momentos y latitudes ha perseguido el federalismo fiscal, a fin de brindar una mayor contextualización sobre esta cuestión.

Sin mayor preámbulo, Prud'Homme (1995) refiere que la redistribución de recursos y la estabilización fiscal son los principales objetivos perseguidos por el federalismo fiscal. Díaz Flores (2002), argumenta que básicamente, el federalismo fiscal ostenta el objetivo de establecer la combinación más eficiente entre la descentralización y la centralización en lo referente a la asignación de competencias entre los distintos órdenes de gobierno

existentes en una nación. Govea Maridueña (2011), argumenta que el equilibrio fiscal, así como la promoción del desarrollo, son los objetivos típicos buscados por las naciones al implementar el federalismo fiscal. Según Franco Varga y Cristancho Escobar (2012) el proceso de descentralización generado por el federalismo fiscal teóricamente tiene por objetivo el brindar cierta autonomía fiscal a las distintas entidades sub nacionales que conforman una nación, así como brindar bienes y servicios públicos a la población de la manera más eficiente posible. Finalmente, de acuerdo con Chávez Chávez, y Chávez Zamora (2017), el principio fundamental del federalismo fiscal mexicano es garantizar el desarrollo socioeconómico de la población.

Como puede observarse, los objetivos planteados por los principales teóricos coinciden, en lo general, con las estrategias y objetivos planteados por el federalismo fiscal mexicano. A manera de síntesis, se puede observar en la tabla 1 la concordancia entre los objetivos teóricos del federalismo, con las estrategias y el objetivo planteado en el caso específico de México.

Tabla 1: Concordancia entre objetivos teóricos del federalismo fiscal, y el caso mexicano.

Objetivos teóricos del federalismo fiscal.	Estrategias en el caso mexicano	Objetivo del federalismo fiscal mexicano.
<ul style="list-style-type: none"> -Equilibrio fiscal. -Autonomía fiscal de las entidades sub-nacionales. -Estabilización. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estrategia compensatoria: Promoción del equilibrio fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> -La promoción de un desarrollo equilibrado.
<ul style="list-style-type: none"> -Redistribución de los recursos. -Desarrollo. -Provisión eficiente de bienes y servicios públicos a la población. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estrategia redistributiva: Promoción del desarrollo. 	

Fuente: Elaboración propia con base en Prud'Homme (1995) y Govea Maridueña (2011)

Si bien la coincidencia no es del todo exacta, es innegable la similitud de objetivos planteados en el caso mexicano con respecto a la teoría correspondiente. Cabe aquí la aclaración de que explicar las causas por las que los objetivos no son coincidentes de manera exacta entre sí no es la finalidad de esta investigación, y que esta información se presenta sólo a manera de contextualización para el lector.

1.2.-Sobre la problemática del federalismo fiscal mexicano

Como se comenta en el apartado introductorio, el objetivo del federalismo fiscal es lograr un desarrollo equilibrado en la nación que lo implementa a través de la provisión de un mínimo de bienes y servicios en el propio país. A pesar de este diseño del federalismo fiscal, en los últimos años, México no ha logrado mejorar, de manera generalizada, los indicadores de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas que lo integran. Los datos duros en que esta investigación se ha basado para tal aseveración se encuentran en el apartado correspondiente a la justificación de la misma.

Ante tal observación, esta tesis plantea la existencia de una serie de factores, tales como la falta de transparencia fiscal, las deficiencias en la capacidad de gestión de los gobiernos locales y la presencia de desequilibrios fiscales que generan un efecto distorsionador en la operación del federalismo fiscal mexicano, es decir, una serie de variables que afectan el desempeño del federalismo fiscal, situación que opera en contra del logro cabal de su objetivo, que como ya se ha comentado se podría sintetizar en la promoción de un desarrollo equilibrado entre las entidades que conforman a la nación.

Habiendo revisado los objetivos teóricos del federalismo fiscal, su concordancia con los objetivos del propio federalismo fiscal para el caso mexicano, así como la problemática observada en torno al federalismo en el contexto específico de México, se continúa ahora con la argumentación correspondiente a la justificación.

1.3.-Relevancia de la investigación

El objetivo de generar desarrollo en la nación, directriz del federalismo fiscal mexicano, no se ha materializado en resultados concretos en los últimos años. Efectivamente, según datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), indicadores socioeconómicos, tales como la población en situación de pobreza, muestran una reducción de tan sólo 6% en el periodo 2008 - 2018, a pesar de que el monto total correspondiente a las transferencias de recursos fiscales de la federación hacia las entidades federativas destinados al combate a la pobreza se incrementó en cerca de 50% en el periodo mencionado, según datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2008-2018). Esta cuestión hace necesario analizar la posible existencia de factores distorsionadores insertos en el propio federalismo fiscal, a fin de realizar un diagnóstico sobre esta problemática, y en la medida de lo posible, generar propuestas para su solución. Solamente para revisar algunas estadísticas que respalden las argumentaciones aquí planteadas, se presentan a continuación dos mapas, con cortes de tiempo en 2008 y 2016, respectivamente, en que puede apreciarse claramente la falta de resultados contundentes en cuanto a la disminución de las brechas socioeconómicas existentes entre las entidades federativas de México:

Figura 1: Población no pobre y no vulnerable 2008

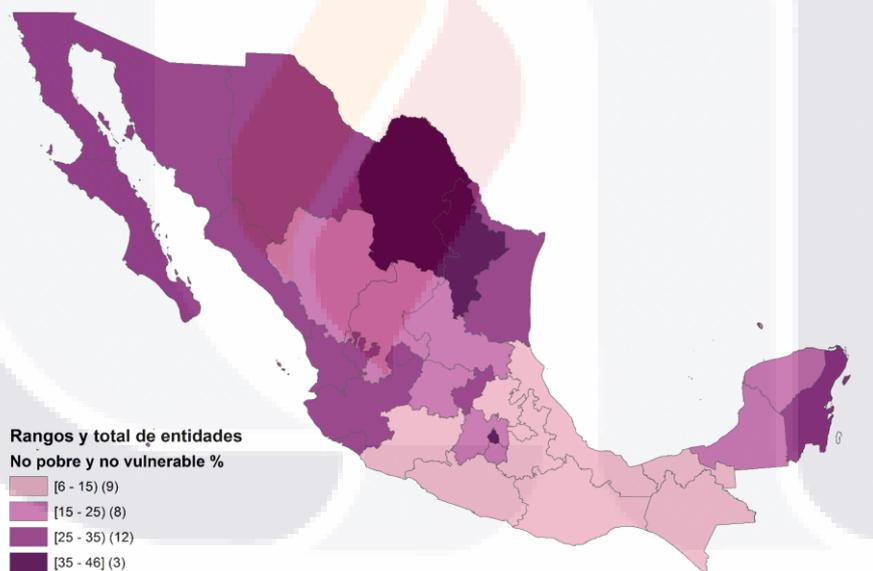


Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017): Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2008-2016

Como puede observarse en el mapa presentado en la figura 1, la población no pobre y no vulnerable en México se concentraba en 2008 en zonas muy específicas, esencialmente en estados de la frontera norte, así como en el entonces Distrito Federal y el estado costero de Colima. Los estados pertenecientes al rango medio se sitúan en este primer corte temporal esencialmente al occidente del país, así como en la península de Yucatán.

Finalmente, los estados pertenecientes al rango más bajo, es decir, las entidades con mayor número de habitantes en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, tienden a ubicarse geográficamente en la zona sur de la nación. De las observaciones anteriores se podría comentar que, efectivamente, existen desequilibrios marcados a lo largo del territorio nacional en lo referente a indicadores socioeconómicos tales como “pobreza” y “vulnerabilidad”.

Figura 2: Población no pobre y no vulnerable 2016



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017): Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2008-2016

Ahora bien, si se atiende al mapa en la figura 2, podrán observarse algunos cambios notables. Para 2016, los estados cuya población tiende a ser no pobre y no vulnerable sigue concentrándose en estados de la frontera norte, si bien, tal condición acoge también a estados del occidente y la zona bajío del país. En el año en mención, el rango medio alberga a entidades esencialmente del centro – norte de la nación, mientras que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los estados con población de mayor pobreza y/o vulnerabilidad, se siguen concentrando de manera marcada en el extremo sur del país. Al realizar la comparativa entre ambos mapas, se observa que los rangos contemplados en el análisis pasan de ser tres a ser cuatro, de donde se obtiene que el desequilibrio existente en el país no sólo no se ha visto reducido, sino que inclusive, las diferencias han tendido a acentuarse. Este fenómeno debe conducir a la reflexión y el análisis sobre el esquema de coordinación fiscal existente, a fin de diagnosticar sus posibles fallas y encontrar un mecanismo de solución a fin de encontrar políticas más efectivas para la disminución real de los desequilibrios y las brechas de desarrollo existentes en México.

Por otro lado, al atender a los factores distorsionantes del federalismo fiscal propuestos por la literatura, se puede realizar un breve diagnóstico a fin de contextualizar al lector sobre la situación del país en lo relativo a los propios factores.

En lo relativo a las carencias en transparencia fiscal, el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas (IDTF), publicado por “A-regional”, ha pasado en su promedio nacional de 77 /100 en 2008 a 79 /100 en 2018, por lo que el avance en esta temática ha sido incipiente a lo largo de la década en cuestión.

Atendiendo a la inadecuada capacidad de gestión, se pueden observar indicadores sumamente disímiles entre las distintas entidades federativas del país, por ejemplo, puede mencionarse el caso de Baja California, entidad en la que la totalidad de los titulares de unidades administrativas estatales cuentan con formación profesional, mientras que en el extremo opuesto, Chiapas, sólo el 51% de los titulares cuenta con educación superior (Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018).

Finalmente, en lo que toca a los desequilibrios fiscales, Rodríguez Pueblita (2017) observa que diversos mecanismos para la asignación de recursos federales a las entidades federativas, asignados de manera opaca, son una clara fuente de incremento en las desigualdades, es decir, de aumento en los desequilibrios fiscales observables. Otra fuente importante de desequilibrios fiscales es el esfuerzo fiscal, entendido como la proporción entre la recaudación potencial y la recaudación real de las entidades, misma que varía enormemente en México, comprendiéndose en un rango que va desde el 28%

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

hasta el 93%, según el autor ya referido, en otras palabras, según Rodríguez Pueblita (2017), hay entidades federativas que llegan a cobrar el 93% de las recaudaciones a que tienen derecho, mientras que hay otras entidades que cobran a penas el 28% de los créditos fiscales que les corresponden. Las causas para lo descrito en este párrafo acaso puedan rastrearse hasta la distribución inequitativa del empleo en general y del empleo formal en específico, observable en México.

1.4.-Justificación teórica

Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente teórico, existen numerosos estudios que analizan la relación entre las diversas estrategias a través de las cuales opera el federalismo fiscal (sea las transferencias gubernamentales) e indicadores socioeconómicos tales como el desarrollo y la pobreza, etcétera, así como con diversos indicadores fiscales, todos ellos con enfoques y métodos sumamente variados entre sí (Montecinos 2005), (Armesto 2014), (Barcelata Chávez, 2015), (Ordóñez Tovar 2014), (Rodríguez Pueblita 2017), (Romo de Vivar Mercadillo, 2015), etcétera, cuestión que ampara la relación entre los conceptos de interés para esta investigación.

Por otro lado, en la revisión de la literatura realizada, se han observado recomendaciones expresas por parte de diversos autores para continuar analizando temas relacionados con los conceptos propuestos a fin de enriquecer el conocimiento actualmente existente sobre los mismos. Por mencionar sólo algunos de los autores en cuestión, se puede referenciar a Ramones y Prudencio (2014), quienes en un estudio enfocado en analizar transferencias fiscales con carácter redistributivo, recomiendan ahondar en la propia temática. Llorca Rodríguez, García Fernández, y Sáez Lozano (2017) en un estudio en que revisan diversos casos en el contexto de América latina, recomiendan que futuras investigaciones debieran evaluar si la estructura del sistema de recaudación y la carga fiscal determinan o no las repercusiones que tienen las transferencias gubernamentales en la incidencia sobre los indicadores socioeconómicos por parte de cierta población. Finalmente, León Nieto y Ríos Hernández (2013) recomiendan realizar estudios que muestren el papel de la política fiscal y el gasto público en infraestructura como una cuestión determinante en la mejora en diversos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

índices de bienestar, tales como el desarrollo humano, entre otros. Cabe aquí hacer notar la temporalidad de los documentos revisados para esta sección, todos ellos publicados en el periodo que va del 2013 al 2017, cuestión que da fe de la actualidad y vigencia de la problemática en cuestión.

1.5.-Justificación práctica

Siendo México un país cuya estructura de organización es de carácter federal, dado su ordenamiento constitucional: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República (...) federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (...), unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917), y dado que el gasto público es ejercido por la federación, así como por estados y municipios, a través de diversos mecanismos de coordinación fiscal (Artículo 115 de la CPEUM 1917), (Ley de Coordinación Fiscal), resulta de suma relevancia analizar la posible existencia de factores distorsionantes operando en contra del logro del objetivo del propio federalismo fiscal mexicano.

1.6.-Contribuciones esperadas

Si bien, como ya se ha comentado, existe una gran cantidad de trabajos que desarrollan temáticas similares a la aquí propuesta, esta tesis posee un carácter integral del que carecen los documentos hasta ahora revisados. Por una parte, típicamente, los investigadores a los que hasta ahora se ha acudido suelen enmarcar su análisis a entidades o municipios específicos, o bien, se enfocan en fondos de transferencias aislados. Esta tesis, en cambio, realiza un análisis con datos correspondientes a la totalidad de las entidades federativas del país, empleando además para ello, fondos generales de transferencias intergubernamentales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Así, la contribución teórica de esta investigación estaría dada precisamente por la óptica integradora sobre la problemática planteada. A lo anterior habría que sumar el diagnóstico y las posibles propuestas de solución que se generaron con esta obra.

1.7.-Preguntas de investigación:

- a) ¿Las deficiencias observables en la transparencia fiscal de las entidades federativas, especialmente las relativas al marco regulatorio, y presupuestal, los costos operativos, la rendición de cuentas, la evaluación de resultados y la existencia de estadísticas fiscales, fungen como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano, y de ser así, cuál es su importancia relativa?
- b) ¿Las deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades federativas, especialmente en lo relativo a los trámites y servicios, la protección civil, el control interno, la participación ciudadana, la escolaridad de los titulares y el marco regulatorio fungen como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano y de ser así, cuál es su importancia relativa?
- c) ¿La existencia de desequilibrios fiscales derivados de la falta de autonomía financiera, la falta de autonomía para asumir gastos operativos, la falta de autonomía para asumir gastos burocráticos y el peso de la deuda genera un efecto distorsionante en el desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano y de ser así, cuál es su importancia relativa?

1.8.-Hipótesis

- A) Se considera que las deficiencias en la transparencia fiscal de las entidades federativas, tales como las relativas al marco regulatorio, los costos operativos, el marco programático presupuestal, la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados, efectivamente funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de las deficiencias en la transparencia fiscal en el modelo será significativo.
- B) Se considera que las deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades federativas, tales como las concernientes a trámites y servicios, protección civil, control interno, mecanismos para la participación ciudadana, la escolaridad de los titulares y el marco regulatorio, efectivamente funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de las deficiencias en la capacidad de gestión en el modelo será significativo.
- C) Se considera que la existencia de desequilibrios fiscales, tales como la carencia de autonomía financiera, autonomía para asumir gasto operativo, la falta de autonomía para asumir gastos burocráticos y el peso del servicio de la deuda, efectivamente genera un efecto distorsionante en el desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de los desequilibrios fiscales en el modelo será significativo.

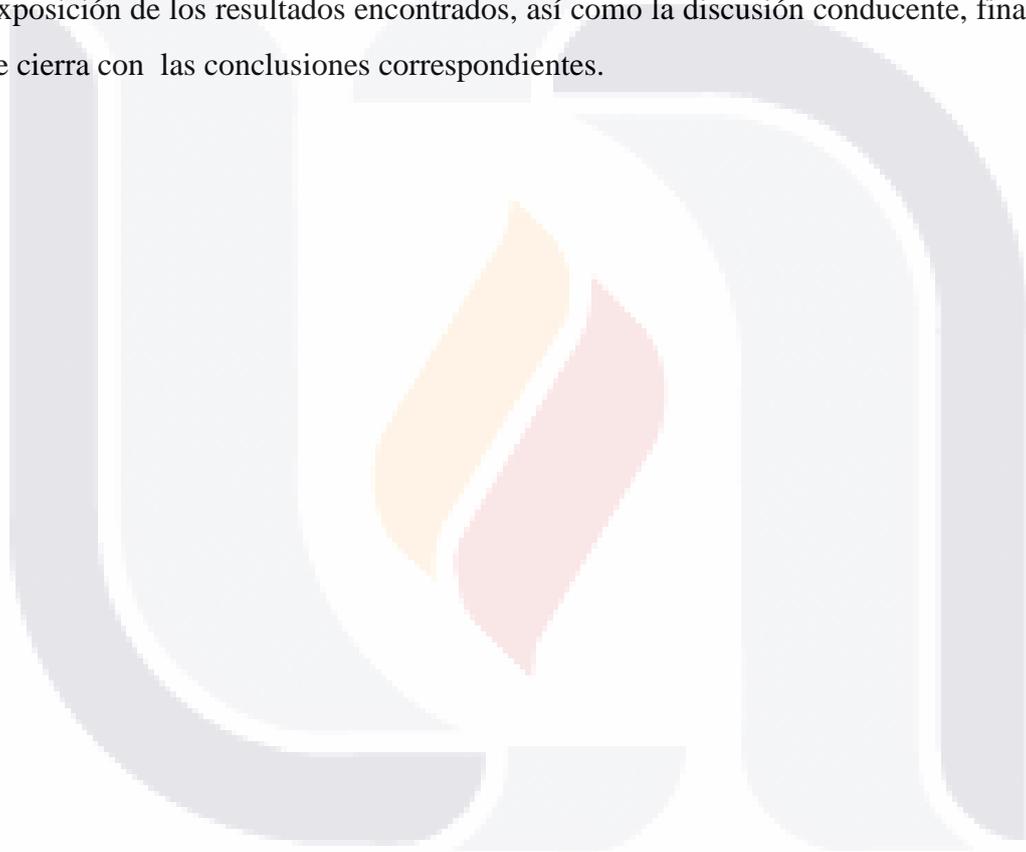
1.9.-Objetivos

Tomando en cuenta los apartados hasta ahora revisados en este trabajo, los objetivos planteados a manera de directriz de esta tesis son los siguientes:

- A) Analizar la existencia de una serie de factores que distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México.
 - a. Discernir si las carencias en transparencia fiscal constituyen un factor distorsionante del federalismo fiscal mexicano.
 - b. Determinar si la inadecuada capacidad de gestión local es un factor distorsionante del federalismo fiscal mexicano.
 - c. Dilucidar si el desequilibrio fiscal es un factor distorsionante del federalismo fiscal mexicano.
- B) Analizar la medida en que dichos factores distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México.
 - a. Discernir la medida en que la carencia de transparencia fiscal distorsiona el federalismo fiscal mexicano.
 - b. Determinar la medida en que la inadecuada capacidad de gestión local distorsiona el federalismo fiscal mexicano.
 - c. Dilucidar la medida en que el desequilibrio fiscal distorsiona el federalismo fiscal mexicano.
- C) En su caso, generar propuestas para resolver la problemática observada.

1.10.-Desarrollo posterior de la tesis

El posterior desarrollo de esta tesis se ha estructurado de la siguiente manera: se realizó la revisión de la literatura existente sobre el tópico en cuestión, atendiendo a la conceptualización, los principales antecedentes, la evidencia teórico – empírica de la relación entre la propias variables, recomendaciones existentes a nivel internacional sobre el fenómeno como tal y algunas de las propuestas de medición más importantes expuestas por la literatura. Luego se realizó la descripción del método y la técnica empleada, así como la justificación para ello. Posteriormente, Se continuó con la exposición de los resultados encontrados, así como la discusión conducente, finalmente, se cierra con las conclusiones correspondientes.



Capítulo II:

Revisión de la literatura

El presente capítulo da inicio con la realización de un sondeo preliminar con el cual se identificaron los principales factores distorsionantes del federalismo fiscal. Luego de haber seleccionado los principales factores propuestos por la teoría, sea, las carencias en transparencia fiscal, la inadecuada capacidad de gestión y la existencia de los desequilibrios fiscales, se continúa con las definiciones de las propias variables, sus antecedentes, la evidencia teórica y empírica de la relación entre tales variables, así como con el análisis de las diversas propuestas de medición existentes en la literatura especializada, así mismo, se procede con la definición de los indicadores seleccionados para las mediciones conducentes. Finalmente, se cierra el capítulo con la esquematización del modelo teórico de esta tesis.

2.1.-Sondeo preliminar

Habiendo desarrollado algunos de los principales planteamientos para esta tesis, se continúa con la revisión de lo que hasta ahora se ha escrito en lo relativo a los principales factores que afectan el desempeño del federalismo fiscal, catalogándolos en dos grandes áreas dado su contenido: los factores políticos y los factores económico - administrativos.

En la presente sección se realiza la revisión de la literatura correspondiente al problema de investigación planteado con el fin de detectar huecos teóricos, asuntos que no han sido tratados por otros investigadores, controversias suscitadas en esta área específica del conocimiento humano, los distintos enfoques teóricos y metodológicos con que el tema en cuestión ha sido previamente abordado, así como estudios con aportaciones empíricas, etcétera.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Efectivamente, un tópico que se ha analizado frecuentemente es la influencia de las estrategias fiscales de los gobiernos es su capacidad de proveer bienes y servicios para su respectiva población y su consecuente impacto en los indicadores correspondientes.

La literatura suele conceptualizar tales estrategias fiscales como un asunto multidimensional en que, a su vez, se incorporan una gran variedad de factores económicos, políticos y comunitarios, entre otros (Amrahova, Bluestone, Hildreth y Larson, 2017).

Para este sondeo preliminar, se decidió, por cuestiones de mera organización, presentar la información dividida en dos sub-secciones, la primera dedicada a estudios que analizan factores de carácter político que afectan el desempeño del federalismo fiscal, y la segunda, agrupando trabajos que analizan factores de carácter económico – administrativo en el mismo sentido.

2.1.1.-Sobre los factores políticos

Si bien es posible encontrar literatura que niega la existencia de factores políticos en el funcionamiento del federalismo fiscal (Benito y Bastida, 2008) lo cierto es que los trabajos que muestran evidencia empírica sobre la existencia de tales factores es así mismo abundante. A continuación se presenta la revisión hasta ahora realizada sobre la misma.

Alt y Lassen (2006) argumentan que a pesar de la abundante literatura existente sobre la transparencia fiscal y sus efectos sobre el desempeño fiscal de las jurisdicciones, la evidencia que vincule a la transparencia fiscal con sus supuestos efectos no es tan convincente. En su estudio, los autores referidos analizan varios supuestos existentes en la literatura: que la transparencia reduce la acumulación de deuda, que los gobiernos conservadores tienden a operar con mayores niveles de déficit que los gobiernos de izquierda y que la polarización política tiende a incrementar la acumulación de deuda pública. Para analizar dichas cuestiones, los autores emplean datos de 19 países (entre ellos México) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De manera simultánea se estimaron los niveles de deuda y transparencia. Los resultados confirmaron que a mayores niveles de transparencia fiscal se corresponde

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

una menor acumulación de deuda, independientemente de los efectos introducidos por diversas variables de control. Se entiende que en sentido opuesto, carencias o deficiencias en las estrategias para transparentar la información fiscal bien pudieran desencadenar mayores niveles de deuda pública.

Según Cutler (2008) dado que en el proceso de implementación de las políticas públicas suelen involucrarse varios o todos los niveles de gobierno de una nación, la capacidad de los ciudadanos para delimitar las responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno resulta imperante para la evaluación de los mismos, en este sentido, la existencia de información clara y transparente es de suma importancia para la correcta asignación de responsabilidades a los sendos niveles de gobierno. Así, la falta de claridad en la información hecha transparente puede provocar confusión entre la ciudadanía sobre cuáles son las responsabilidades de cada nivel de gobierno, entorpeciendo el proceso de la rendición de cuentas.

Gavazza y Lizzieri (2009) construyen un modelo de dos periodos de competencia política en el cual, los electores tienen un conocimiento imperfecto de las promesas de campaña hechas por los políticos a otros electores. Este conocimiento imperfecto genera un incentivo para que los políticos ofrezcan transferencias diferenciadas inclusive si las necesidades de dichos electores son homogéneas, y a pesar de generar con ello desequilibrios fiscales. En este primer escenario, el gasto gubernamental sería más elevado que aquél en que el conocimiento de las promesas electorales es perfecto. Por otro lado, las transferencias se financian parcialmente con deuda gubernamental, deuda que es más elevada en sistemas políticos menos transparentes. En este análisis se descubre que los políticos asignarán las transferencias a grupos cuyos beneficios sean menos visibles para el electorado en general. Así mismo, se observa que la transparencia puede tener resultados diversos: la transparencia en el gasto es benéfica, ya que genera ciertas restricciones al mismo, pero la transparencia en los beneficios asignados puede ser contraproducente, ya que conduce a un incremento en el gasto público innecesario.

Morduchowicz (2010), comenta que una crítica contundente a las estrategias de descentralización es que usualmente se han visto motivadas no por consideraciones técnicas de eficiencia y eficacia organizacional o institucional, sino por cuestiones eminentemente políticas y fiscales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Según Aguilar Gutiérrez (2010), la lógica dicta que los gobiernos sub-nacionales se abstienen de financiar el gasto público a través de recursos propios dado que tal esquema de financiamiento implicaría aumentar la carga fiscal sobre su población, lo cual acarrearía consigo un costo político que las autoridades locales no están dispuestas a asumir. Así, se genera un incentivo para que los gobiernos locales permanezcan pasivos a la espera de la asignación de recursos provenientes de la federación.

Continuando con la temática de la transparencia fiscal, Wehner y De Renzio (2013), comentan que ésta se encuentra asociada con mejoras en los procesos presupuestarios, así como en una menor emisión de deuda pública, costos de operación más bajos, una menor corrupción, así como en una contabilidad menos creativa por parte de los gobiernos.

Armesto (2014), en un estudio de carácter cualitativo, analiza el tema de las transferencias intergubernamentales (un mecanismo específico de operación del federalismo fiscal) desde la óptica de los políticos locales y su papel en la negociación de las propias transferencias, mediante un estudio que compara los casos de Argentina, Brasil y México. Sus resultados muestran que las fórmulas de distribución de las transferencias están determinadas por las interacciones políticas y el balance de poder entre las coaliciones parlamentarias, así como por los incentivos de carrera política a nivel sub-nacional. En un estudio similar, aunque aplicado al caso específico de Noruega, Borge y Rattsø (2002) descubren que una cámara legislativa fragmentada está ligada al aumento del gasto público.

El estudio (ya en el caso mexicano) efectuado por Díaz Cayeros y Martínez Uriarte (1997), parte de un modelo teórico bajo el cual las preferencias de gasto de diferentes municipalidades están determinadas por los incentivos de carrera percibidos por los políticos a cargo. Descubren que las localidades administradas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tienden a ofertar bienes y servicios públicos bajo un esquema patronal tradicional, mientras que los partidos en la oposición tienden a favorecer programas con consecuencias en indicadores de desarrollo de la población en el largo plazo.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El trabajo realizado por Díaz Cayeros y Magaloni (2004) analiza los efectos de las políticas públicas cuya finalidad oficial es la de disminuir la pobreza observable en México. Se descubre que no obstante el objetivo mencionado, tales políticas tienden a generar un efecto de clientelismo político entre sus beneficiarios, por lo que su eficacia queda en entre dicho.

Moreno Jaimes (2007), descubre una liga entre un ambiente político de competencia y el incremento en el gasto público dirigido a la mejora de la infraestructura, específicamente, a nivel sub-nacional. También la descentralización parece jugar un papel preponderante en esta relación, ya que, de manera anterior a las políticas descentralizadoras efectuadas por el gobierno mexicano en las últimas décadas, el efecto de la competencia política era observable en el gasto corriente de los gobiernos, y no en el gasto en infraestructura.

Sour y Girón (2008) encuentran que los gobiernos asignan las participaciones federales para el financiamiento de programas que son políticamente difíciles de eliminar, toda vez que el monto de dichas participaciones se ve disminuido. Este fenómeno parece ser independiente a la eficiencia y/o eficacia que dichos programas arrojen en función a sus correspondientes objetivos.

Sobarzo Fimbres (2009) plantea que a pesar de ciertas problemáticas todavía latentes en el sistema de coordinación fiscal mexicano, puede encontrarse evidencia de que la transparencia en los criterios de asignación de las transferencias intergubernamentales ha abonado a la eficiencia del propio sistema en su conjunto.

En el caso mexicano, argumenta Didriksson (2010), el federalismo es esencialmente un mero membrete, ya que la transmisión de las políticas federales hacia las entidades federativas ha estado acompañada de la subordinación de los propios gobiernos estatales hacia el gobierno federal.

Beltrán Morales (2010) comenta que se ha observado una distribución discrecional de los recursos transferibles basada en criterios eminentemente partidistas: en el periodo de análisis (de 1999 al 2009), se observa que, en lo relativo al incremento paulatino de las transferencias intergubernamentales, los estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvieron un incremento muy similar al promedio

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

nacional, mientras que los estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvieron un incremento notoriamente superior a la media en el país y , finalmente, las entidades federativas con gobierno del Partido Revolución Democrática (PRD) obtuvieron un incremento marcadamente inferior al promedio nacional. Por supuesto, cabe aquí la mención de que en el grueso de los años incluidos en el estudio de Beltrán Morales, el partido en funciones en el gobierno federal fue el PAN (Vicente Fox Quezada 2000 – 2006 y Felipe Calderón Hinojosa 2006 – 2012).

Moreno Jaimes (2011) argumenta que las administraciones municipales suelen efectuar el gasto público en obras de gran visibilidad o impacto mediático (a fin de que la percepción ciudadana sobre su desempeño sea adecuada) pero con un escaso o nulo efecto en los indicadores de desarrollo existentes.

Según Mandujano Ramos (2011), en los últimos años México ha sufrido cambios notorios en el marco del federalismo fiscal, a pesar de lo cual, se han acentuado las diferencias regionales históricas. El ambiguo esquema bajo el cual se efectúan las transferencias fiscales correspondientes a los fondos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) provoca falta de transparencia en su asignación, cuestión que introduce distorsiones en el sistema de coordinación fiscal federal.

Ibarra Salazar (2013) analiza el efecto del entorno político en el nivel de dependencia financiera generado desde las entidades hacia las transferencias fiscales federales. Sus resultados arrojan que la filiación política del gobernador de cierta entidad específica es determinante en la generación de dependencia financiera. Un análisis con resultados similares es planteado por Calvellina Miller (2013), quien concluye que para mejorar los efectos del gasto público transferido de la federación a las entidades sub-nacionales es necesario contemplar factores como la eficiencia, la eficacia y la transparencia en el ejercicio de dicho gasto.

Timmons y Broid (2013) argumentan que las transferencias fiscales federales que de manera incondicional (Ramo 28 del PEF) se asignan a las entidades sub-nacionales en México presentan un sesgo hacia localidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este estudio los autores emplean un panel con más de diez mil observaciones, mismo con el que se compara el monto que por concepto de transferencias fiscales incondicionales debería resultar asignable a las entidades sub-

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

nacionales (basándose en la fórmula dictada por la ley respectiva) contra las cantidades que de hecho reciben. Se encuentran diferencias notables entre los montos comparados. De manera concreta, los resultados arrojan que los partidarios del PRI desvían recursos públicos hacia las entidades sub-nacionales gobernados por sus copartidarios. Por otra parte, se encuentra que los partidarios provenientes de los partidos Acción Nacional (PAN) y Revolución Democrática (PRD), desvían recursos con fines no directamente políticos, sino por cuestiones de administración pública, favoreciendo, por ejemplo, a entidades sub-nacionales afectados por desastres naturales.

Ruíz Porras y García Vázquez (2013) analizan el esquema de transferencias intergubernamentales para el caso del estado de Jalisco, evaluando el efecto de dichas transferencias en las finanzas y su respectiva planeación. Los resultados obtenidos por los investigadores mencionados apuntan a que la asignación efectiva de recursos está determinada no sólo en función los criterios de distribución contemplados en las fórmulas de asignación en la legislación respectiva, sino también por cuestiones de carácter eminentemente político. En un trabajo similar, los propios investigadores (Ruíz Porras y García Vázquez, 2014) analizan los criterios de equidad y no discriminación política en la distribución de las transferencias fiscales del estado de Jalisco. Se obtiene que el principio de no discriminación en la asignación de las propias transferencias, se ve sistemáticamente violado.

El comportamiento del proceso presupuestario y sus efectos están determinados, según Martos, Isabel y Balaguer Coll (2013), por el nivel de desarrollo del país, su nivel de transparencia fiscal, la libertad de expresión con que cuentan los medios masivos de comunicación, entre otros.

Espinosa (2014) en un estudio cualitativo, emplea el caso del estado de Baja California para mostrar algunos de los factores que, de manera informal, influyen en la determinación de las transferencias intergubernamentales asignables a las entidades federativas del país. Efectivamente, se descubre que la dependencia fiscal que los gobiernos estatales han generado hacia la federación obliga a los mismos a recurrir a mecanismos de negociación política no contemplados en el marco jurídico correspondiente, con la finalidad de atraer recursos fiscales federales hacia sus propias jurisdicciones.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

López Arévalo y Mayo Mendoz (2015) comparan los efectos distributivos de las transferencias fiscales federales para los estados de Nuevo León y Chiapas dadas las características socioeconómicas extremas entre ambas entidades federativas. Descubren que el estado de Chiapas, particularmente, llega a absorber cantidades significativas de recursos provenientes de transferencias federales, sin que ello provoque efecto alguno en sus indicadores de desarrollo. Los autores concluyen que la corrupción, el desvío de recursos y la falta de transparencia son las principales causas del fenómeno mencionado.

En el caso del estado de Michoacán, se puede hacer mención del trabajo de Romo de Vivar Mercadillo (2015), quien sobre el tema en cuestión comenta que las transferencias intergubernamentales son un instrumento usual para buscar la reducción de desequilibrios fiscales entre las distintas regiones de un país, así mismo, este instrumento se ha transformado en una de las principales fuentes de financiamiento para los gobiernos estatales, fenómeno que a su vez ha provocado una notable disminución en el esfuerzo fiscal de las propias entidades federativas. Efectivamente, reflexiona el autor referido, se puede observar que los gobiernos estatales tienden a esperar de manera pasiva la transferencia de recursos federales antes de implementar políticas para obtener un ingreso propio, dado el costo político que dicha implementación acarrearía consigo. Este fenómeno no fomenta sino la acentuación de la dependencia financiera de los gobiernos locales hacia el gobierno federal, concluye el investigador.

Rodríguez Pueblita (2017) observa que diversos mecanismos para la asignación de recursos federales a las entidades federativas, asignados de manera opaca, son una clara fuente de incremento en las desigualdades, es decir, de aumento en los desequilibrios fiscales. Otra fuente importante de desequilibrios fiscales es el esfuerzo fiscal, entendido como la proporción entre la recaudación potencial y la recaudación real de las entidades, misma que varía enormemente en México, comprendiéndose en un rango que va desde el 28% hasta el 93%, según el autor ya referido.

Como se puede observar, existen numerosos factores a los que la literatura considera como incidentes en el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado del país. Se mencionan factores tales como la filiación política de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los gobernantes, la existencia de libertad de expresión en los medios de comunicación, la corrupción y el desvío de recursos, la percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobernantes, el grado de competencia política, el clientelismo generado por algunos de los programas públicos implementados etc. Por otra parte, el factor de carácter político que aparece de manera más recurrente en la literatura especializada como distorsionador de la operación del federalismo fiscal es el de la carencia en la transparencia, por lo que en lo subsecuente, y en lo relativo a los factores políticos, esta investigación se aboca a tal factor, específicamente en lo referente a cuestiones de carácter fiscal.

2.1.2.-Sobre los factores económico-administrativos.

En el caso de los Estados Unidos, se ha observado que los gobiernos locales aparentemente son incapaces de administrar los fondos provenientes de las transferencias intergubernamentales. La estrategia empleada por dicha nación para atender esta problemática ha sido solicitar el retorno de los recursos asignados cuando éstos fuesen empleados de manera inadecuada. Ante tal situación, los gobiernos locales se han visto financieramente forzados a incrementar sus capacidades de gestión otrora insuficientes (Honadle, 2001). Esta primera observación es sumamente reveladora, en el sentido de que apunta a que la capacidad de gestión de los recursos fiscales por parte de los gobiernos locales pareciera ser determinante en el óptimo aprovechamiento de los mismos.

Teóricamente, comenta Díaz Flores (2002), el gobierno central debe responder por las funciones que por su propia naturaleza, exceden a las jurisdicciones locales, así mismo, los gobiernos del ámbito local deberían hacerse responsables por una serie de actividades circunscritas a sus respectivas jurisdicciones. La problemática deviene cuando el gobierno central se atribuye a sí mismo funciones o recursos que teóricamente debieran corresponder a los gobiernos locales (es decir cuando se generan desequilibrios fiscales). Esta concentración de funciones y recursos en torno al gobierno central puede generar serias distorsiones en la provisión de bienes y servicios públicos hacia la ciudadanía.

En adición, comentan Alor Ham y Valenzuela Duarte (2011), que a pesar de que en el caso mexicano, las entidades federativas cuentan con una serie de atribuciones, éstas se han visto restringidas mediante la celebración de convenios con la federación (tales como los convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal), mismos que han limitado las potestades fiscalizadoras de las entidades federativas en favor de la propia federación.

En un análisis efectuado por Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez Álvarez-Díaz (2009) para los casos de España y Alemania, se obtiene el hallazgo de que, a pesar de varias diferencias estructurales y en cuanto al diseño de los sistemas de coordinación fiscal correspondientes a ambas naciones, los resultados de la aplicación de dichos sistemas presentan similitudes contundentes, en el sentido de que tienden a favorecer a las jurisdicciones sub-nacionales menos desarrolladas.

Hierro Recio, Atienza Montero, y Gómez Álvarez-Díaz (2010) analizan los principales cambios entre el sistema de distribución obsoleto y el vigente para las Comunidades Autónomas Españolas. El resultado es que, a pesar de numerosos cambios incluidos en el nuevo modelo, sus efectos son sumamente similares a los del modelo obsoleto, en otras palabras, los cambios administrativos efectuados, no generan esencialmente ningún cambio notorio. En un trabajo similar, pero con un enfoque comparativo, Hierro Recio, Atienza Montero, y Patiño Rodríguez (2010) plantean un estudio que abarca los casos de distintas naciones con estructura federal (Alemania, Australia, Canadá y Suiza), buscando indicadores de desigualdad entre los gobiernos sub-nacionales de dichos países. Básicamente observan que los distintos modelos de financiamiento son homologables, si bien, se encuentra que dichos modelos tienden a favorecer a entidades sub nacionales con menor Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.

Dabla Norris et al. (2010) proponen un índice de calidad de las instituciones presupuestarias integrado por diversas dimensiones, tales como la planeación, aprobación, e implementación el grado de descentralización en la toma de decisiones, la existencia de controles efectivos, la credibilidad del presupuesto como un elemento clave de la política, así como la transparencia del proceso en su conjunto. Aplicando su propuesta de índice de calidad de las instituciones presupuestarias a una muestra de 72 naciones en vías de desarrollo, los investigadores mencionados encuentran evidencia de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

que la solidez de las instituciones fiscales conlleva mejoras en los resultados fiscales correspondientes.

Según Velázquez (2010) la carencia de inversiones, el incremento del gasto corriente, la acumulación excesiva de deuda y el costo de su financiamiento pueden estar relacionados con los desequilibrios observables en las entidades federativas, así como con la presión fiscal en un sentido general.

En su estudio enfocado a la totalidad de las naciones africanas, Gollwitzer (2010) emplea 5 criterios para analizar la solidez de las instituciones presupuestarias existentes: centralización, reglas y controles, credibilidad y sustentabilidad, integridad y transparencia. Encuentra que a mayor solidez de las instituciones se corresponde una mayor disciplina fiscal, medida a través de la deuda y el balance general de los gobiernos nacionales. En sentido opuesto un desarrollo insipiente de las estructuras y funciones de las instituciones podría abonar a un desenvolvimiento inadecuado de las actividades fiscales.

Analizando el caso específico de Medellín, en Colombia, González Henao y Rodríguez Valencia (2009) se expresan a favor de un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos sub-nacionales, así como por un mayor control del gasto público. La postura de los autores mencionados es que, incluso dada la existencia de superávit fiscal, el gasto debe ser responsable, ya que el superávit referido puede deberse a efectos cíclicos de la economía, y no a la capacidad fiscal de cierta jurisdicción. La propuesta generada desde este razonamiento es que el gasto público debe ejercerse bajo un esquema contracíclico, para contrarrestar los posibles efectos nocivos de un entorno económico adverso. De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas deberían encaminarse a incentivar un constante aumento en el esfuerzo fiscal de las distintas jurisdicciones, así como hacia un ejercicio responsable y eficaz del gasto, medidas con las que los Departamentos (entidades sub-nacionales colombianas) tenderían a ser cada vez menos dependientes de las transferencias fiscales realizadas por el gobierno central.

También para el caso colombiano, Bello y Espitia (2011) analizan la distribución de las transferencias fiscales, así como su relación con el gasto público específicamente en los rubros de salud y educación a nivel sub-nacional. De este estudio se obtiene que las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

transferencias fiscales realizadas durante el periodo de análisis (1994 – 2009) tienen una relación inversa con las capacidades fiscales de las entidades sub-nacionales, es decir, a menor capacidad recaudadora de la entidad, corresponde un mayor financiamiento nacional, cuestión que inhibe la mejora de los mecanismos locales para la recaudación. Una observación similar es la obtenida por Salazar Jiménez (2013) quien descubre que la planeación estratégica está asociada a una mejora en la condición fiscal de las jurisdicciones.

Nuevamente haciendo referencia al caso de Colombia, Bonet Morón, Pérez Valbuena y Ayala García (2014) estudian la operación del sistema de transferencias fiscales vigente en el país mencionado. El análisis está enfocado en el equilibrio o desequilibrio entre la asignación de facultades y recursos entre los distintos ámbitos gubernamentales. Los hallazgos de los autores consisten en que los Departamentos se encuentran en situación de vulnerabilidad, toda vez que los recursos percibidos por los mismos son exiguos en comparación con las funciones de las que son directamente responsables.

Un estudio realizado específicamente sobre cuestiones administrativas, contextualizado ya en México, es el efectuado por Cabrero y Carrera (2000), mismo en el que los autores intentan mostrar que el marco institucional de los gobiernos estatales quizá sea un elemento definitivo para determinar en qué medida un proceso de descentralización fiscal puede ser más o menos eficiente. La diferencia entre la capacidad profesional de los servidores públicos, el marco legal, los sistemas de gestión y la infraestructura técnica, etcétera, se vuelven particularmente importantes a fin de explicar y determinar los logros y fallas de los mecanismos a través de los cuales opera el federalismo fiscal.

Bonet y Reyes Tagle (2010) analizan, en un estudio comparativo correspondiente a los casos de Baja California y Michoacán, la relación entre la recaudación local con el grado de actividad económica informal observable en las mencionadas entidades. Los autores concluyen que la baja recaudación de las entidades analizadas y su consecuente dependencia de las transferencias fiscales federales, está dada no por un fenómeno de pereza fiscal, sino por la escasa base tributaria (trabajadores incorporados a la economía formal) observable en sendas entidades federativas. En otras palabras, las entidades poseen una actividad económica sobre la cuál pudieran cobrar impuestos, sin embargo,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tal actividad económica está caracterizada por el trabajo informal, cuestión que dificulta en alto grado que la autoridad logre hacer efectivos los créditos fiscales existentes.

Según Hernández y Villa Sánchez (2010) las estrategias de descentralización fiscal en el caso mexicano encuentran notorias limitaciones dada la falta de correspondencia entre las posibilidades de obtención de recursos y las responsabilidades en el ejercicio del gasto presente en los gobiernos estatales. Este desequilibrio ha generado tres consecuencias primordialmente:

- a) Falta de autonomía estatal en la toma de decisiones en cuanto a la ejecución del gasto se refiere.
- b) La falta de responsabilidad fiscal estatal se ha visto incentivada.
- c) Se ha generado un clima de confrontación entre las autoridades estatales por allegarse de mayores recursos federales.

Éstas, entre otras cuestiones, dificultan una auténtica descentralización, y consecuentemente, una efectiva coordinación fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno (Hernández y Villa Sánchez, 2010). Tal como se ha comentado reiteradamente con anterioridad, los fenómenos aquí señalados apuntarían a que México es una nación federal sólo en el membrete.

Beltrán Morales (2010), realiza un estudio enfocado a las transferencias fiscales etiquetadas (recursos del ramo 33 del PEF), específicamente para cuestiones de seguridad pública, en lo relativo al estado de Baja California Sur. El autor encuentra la existencia de incentivos perversos dentro del propio esquema de distribución: a mejor desempeño de cierta entidad, se corresponde una reducción en los recursos fiscales transferidos desde la federación por el respectivo concepto. El razonamiento de fondo pareciera ser que, dado que la entidad ha alcanzado los objetivos planteados, entonces ya no requiere de los fondos necesarios para el financiamiento de los propios objetivos. Tal razonamiento es equívoco en el sentido de que la entidad aún requiere el financiamiento federal a fin de mantener los indicadores elevados que ha logrado a través de un desempeño adecuado.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ramírez Rodríguez y Erquizio Espinal (2011), realizan una búsqueda sobre los factores determinantes del comportamiento de la capacidad y el esfuerzo de recaudación de impuestos (indicadores típicos de desequilibrio fiscal) observable en las distintas entidades federativas de México. Los autores referidos encuentran que factores tales como el PIB per cápita, la población, así como la tasa de actividad económica, presentan un efecto positivo y significativo sobre las variables dependientes mencionadas, así mismo, la tasa de informalidad en la actividad económica, así como la inflación, arrojan un efecto negativo sobre la recaudación observable en las entidades federativas.

Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011) plantean que, a pesar de que el ejercicio del gasto público ha tendido a descentralizarse, no ha ocurrido lo propio con las facultades impositivas. La federación delega paulatinamente funciones a las entidades federativas, pero continúa reservándose las principales fuentes de ingresos públicos. Las potestades fiscales de las entidades son escasas en comparación a sus responsabilidades. Existe un potencial de crecimiento en los ingresos propios de las entidades, pero inclusive explotado a plenitud dicha potencialidad (cuestión difícilmente observable en los estados mexicanos), los desequilibrios fiscales resultantes serían notorios.

Vázquez Elorza y Vargas Cuéllar (2012) analizan el gasto social federalizado (es decir transferencias intergubernamentales) para el caso de Veracruz. Sus hallazgos consisten en la observación de un incentivo perverso existente en diversos fondos financieros, correspondientes al Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación (PEF), mismo que inhibe la eficiencia administrativa de la entidad en cuanto a la operación de los mencionados fondos.

Ramírez Arellanes (2013) argumenta que las fórmulas con base en las cuales se determina la asignación de los recursos provenientes del Ramo 33 del PEF presentan una evidente carencia de incentivos que empujen a los funcionarios gubernamentales a un esfuerzo por lograr la eficiencia. Efectivamente, las fórmulas de distribución existentes otorgan financiamiento a aquellas municipalidades con mayores atrasos sociales. Los resultados de este estudio arrojan que los funcionarios responsables de la ejecución del gasto público actuarán de manera racional al intentar maximizar su

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

presupuesto al no eliminar completamente las carencias cuya existencia garantiza mayor provisión de recursos. El fenómeno descrito efectivamente es posible, al menos teóricamente, dada la ausencia de incentivos adecuados o, bien, controles directos para evitarlo. A manera de conclusión, el propio autor comenta que es necesaria la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula de distribución para dejar de penalizar la obtención de los logros administrativos y para evitar comportamientos perniciosos por parte de los funcionarios locales. Observaciones sobre este incentivo “perverso” son también encontradas por: Vázquez Elorza y Reyes Munguía (2016), en el caso del estado de San Luis Potosí.

Ramones y Prudencio (2014) por su parte, revisan el Fondo de Infraestructura Social y sus efectos sobre la pobreza en México. Aseveran que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en particular, presenta incentivos perversos en sus mecanismos de distribución, toda vez que castiga a las entidades que logran mitigar sus márgenes de rezago social, cuestión que se traduce en la inhibición de la eficiencia en el ejercicio del gasto social. Los autores ya referidos encontraron una relación débil entre el monto asignado al FAIS y distintos indicadores de desarrollo.

Molina Salazar y Pascual García (2014) realizan un análisis de la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como indicador de desarrollo social, aterrizando en cada una de las entidades federativas del país. Para ello, los autores se valen de una amplia revisión documental, así como de estadísticas descriptivas relativas a las entidades analizadas. Se encuentran enormes disparidades entre las entidades en lo relativo al IDH observado en cada una de ellas. Los autores atribuyen estas disparidades a la incapacidad institucional de la federación, así como de las respectivas entidades, para atender la problemática en cuestión.

En un estudio enfocado al estado de Jalisco y con datos del lapso de 1990 al 2010, León Cázares, Ortiz Medina y Cernas Ortiz (2015) encuentran que no se cuenta con incentivos fiscales para procurar instaurar políticas para mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de programas públicos.

Según Romo de Vivar Mercadillo (2015), es necesario que los gobiernos estatales hagan lo posible por incrementar y readecuar sus capacidades técnicas y administrativas, a la sazón insipientes, para favorecer un manejo eficiente de los recursos fiscales a su

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

disposición a fin de potenciar el desarrollo de la población en sus respectivas jurisdicciones.

Según Pinilla et al. (2015) dada la evidencia existente, paulatinamente se ha llegado a comprender que la descentralización fiscal requiere de un cierto nivel de institucionalización, marcos normativos y fiscales que optimicen la capacidad administrativa y fiscal de los gobiernos estatales, así como su autonomía y responsabilidad. Atributos sin los cuales, la descentralización fiscal no lograría alcanzar un nivel óptimo.

García Fernández, Vaquera Salazar y Serna Hinojosa (2017), en un estudio de carácter descriptivo enfocado al caso del estado de Tamaulipas, encuentran que las asignaciones de transferencias fiscales, y específicamente, los fondos de carácter *compensatorio* (recursos provenientes del ramo 28 del PEF), incentivan el incremento de la deuda pública y no el esfuerzo o la capacidad fiscal de la entidad, fenómeno que contraviene la finalidad misma de los fondos en cuestión.

En resumen, algunas de las cuestiones que debieran considerarse como factores determinantes para el desempeño del federalismo fiscal mexicano son el grado de escolaridad de los funcionarios públicos encargados de su operación (Alor Ham y Valenzuela Duarte, 2011), así como su profesionalización y capacidad gestora (Vázquez Elorza y Vargas Cuéllar, 2012), (Ramonés y Prudencio, 2014) (Barcelata Chávez, 2015), (Vázquez Elorza y Reyes Munguía, 2016) y en todo caso, debe revisarse la ausencia o bien la inadecuación de controles específicos para promover la eficiencia de los propios funcionarios públicos (Ramírez Arellanes, 2013).

Otros factores económico administrativos mencionados en esta breve revisión fueron la existencia de desequilibrios fiscales, el grado de descentralización observado, el esfuerzo y la capacidad fiscal (si bien éstos son indicadores típicos de los desequilibrios fiscales) el grado de actividad económica y su naturaleza, el diseño del propio federalismo fiscal, la fortaleza de las instituciones que emanan del mismo, la existencia y en su caso adecuación de los mecanismos locales de recaudación, así como la eficiencia del gasto público y los incentivos correspondientes.

Así, habiendo realizado una revisión inicial sobre la literatura existente en lo respectivo a los principales factores económico - administrativos que inciden en la operación del federalismo fiscal mexicano, para esta investigación se opta por continuar con el análisis en función a dos factores específicos, sean, “inadecuada capacidad de gestión de las entidades federativas” y “desequilibrios fiscales”. Tal decisión se ampara en que los factores mencionados son referidos de manera reiterada por la mayoría de los trabajos revisados, considerándose, así, claves para el comportamiento del federalismo fiscal por la literatura existente.

2.1.3-Conclusión del sondeo preliminar

Como se puede apreciar a partir de este sondeo preliminar de la literatura, parece existir evidencia empírica de ciertos factores distorsionantes en el funcionamiento del federalismo fiscal, mismos que afectan la consecución de su objetivo (en otras palabras, una serie de variables que afectan o inciden en la relación entre el federalismo fiscal y los resultados arrojados por el mismo).

Para concluir, es necesario mencionar que en adición a lo analizado en el presente apartado, se debe comentar que existen otros factores que también parecieran influir en la operación del federalismo fiscal, tales como la migración en un sentido poblacional (Mayer, 2008), la ubicación territorial de cierta población (Pol, 2011), (Sarwar Awan, Wagas y Amir Aslam, 2015), cuestiones de carácter demográfico (Álvarez Hernández, Cernichiaro y Rodríguez Nava, 2016) y en suma, una serie de factores sociodemográficos (León Tamayo y González, 2017), mismos que por cuestiones de alcance, no se abordan en esta tesis, pero a los cuales valdría la pena regresar en proyectos subsecuentes.

Finalmente se insiste que dado el alcance de esta investigación, así como la literatura hasta ahora revisada, se ha optado por analizar únicamente tres factores, sea, a las carencias en transparencia fiscal, la inadecuada capacidad de gestión local y la existencia de desequilibrios fiscales, mismos que son considerados por la literatura existente como tres de los principales factores distorsionantes de la operación del federalismo fiscal en el caso mexicano.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sin más, se continúa ahora con las siguientes secciones del capítulo, dedicadas a caracterizar las variables estudiadas, su contextualización teórica, acercamientos de otros investigadores, recomendaciones internacionales, así como la justificación para la selección de los indicadores escogidos para la respectiva medición.

2.2.-Federalismo fiscal

La presente sección se divide en las siguientes subsecciones: primero, se atiende a la conceptualización y contextualización general de la variable, continuando con sus antecedentes más notorios, la evidencia tanto empírica como teórica de su relación con las demás variables de estudio de esta tesis, las propuestas de medición existentes en la literatura, y finalmente, con la definición de los indicadores que de manera específica se emplearon en esta investigación.

2.2.1.-Conceptualización y contextualización general.

La primera noción que se debe revisar a fin de contextualizar esta tesis es la de federalismo fiscal, para ello, se aborda inicialmente el concepto de federalismo, para luego aterrizar las anotaciones en torno a la noción de lo fiscal.

Según Díaz Flores (2002), la aplicación de un sistema federal en cierta nación implica la existencia de competencias diferenciadas entre el gobierno nacional y los gobiernos de las localidades que integran tal nación. El federalismo fiscal, por su parte, se refiere a precisamente a la diferenciación de dichas competencias, pero limitadas al ámbito de los ingresos, egresos y gastos públicos.

El federalismo puede definirse como aquel sistema en que coexisten dos o más niveles de gobierno, mismos que cuentan con cierto grado de independencia política y legal efectiva entre sí. Tal como ha sido planteada, la conceptualización del federalismo es ambigua, por lo que la clasificación de las naciones en federales o no federales es sumamente complicada (Anderson, 2009).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Anderson (2010) explica que el federalismo es básicamente un sistema de organización estatal caracterizado por la existencia de por lo menos dos órdenes de gobierno, donde cada uno de los cuales cuenta con cierto grado de efectiva autonomía respecto al otro. Así mismo, cada orden de gobierno es responsable de sus acciones ante la ciudadanía de su propia demarcación jurisdiccional.

El propio Anderson (2010) menciona que existen diferentes enfoques para estudiar y analizar el federalismo (político, administrativo, etc.), por lo que aquí se debe realizar una acotación de la definición de federalismo al ámbito de lo fiscal, mismo que se refiere a los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno integrantes de una misma nación, en lo respectivo a temas de deuda, ingreso y gasto público. En su vertiente fiscal el federalismo puede a su vez ser estudiado desde muy diversas ópticas, como la administrativa, los distintos esquemas organizacionales que emplea en su operación, su eficiencia, estabilidad, incentivos, etc.

Para ahondar sobre la definición planteada, se puede recurrir a Pliego Moreno (2010), quien comenta que el federalismo fiscal tiene por naturaleza la diferenciación de potestades entre los distintos órdenes de gobierno, ello, en torno a la recaudación fiscal y el ejercicio del gasto gubernamental. Por lo anterior, se puede decir que el federalismo fiscal es una estrategia que emplean las naciones (federales o no) para descentralizar sus actividades fiscales.

El federalismo fiscal, apunta Ramírez Cedillo (2011) se refiere a la interacción entre dos constructos: la organización de las finanzas públicas y el federalismo. De tal manera, el federalismo fiscal se refiere a la distribución de recursos, así como su captación por parte de los distintos ámbitos de gobierno. Una de las discusiones académicas que ha tomado realce en los últimos años es acerca de si la descentralización de las responsabilidades de gasto, así como de las potestades impositivas, podría ayudar a fortalecer el federalismo fiscal.

Las definiciones anteriores son complementadas por Ruíz Porras y García Vázquez (2013), quienes anotan que la esencia del federalismo en su vertiente fiscal consiste en la definición de las bases y criterios económicos, así como en la formulación matemática necesaria para realizar la distribución de los recursos públicos entre los diferentes órdenes de gobierno de una misma nación.

A continuación se presenta la tabla 2, misma que se realiza una síntesis sobre las características definitorias del federalismo fiscal.

Tabla 2: Características definitorias del federalismo fiscal

Característica	Ámbito de aplicación (fiscal)
<p>Coexistencia de dos o más niveles de gobierno con cierto grado de autonomía entre sí.</p> <p>Organización estatal con al menos dos subdivisiones internas.</p> <p>Diferenciación de potestades entre distintos niveles de gobierno.</p> <p>Competencias diferenciadas entre el gobierno nacional y las localidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso público • Egreso público • Deuda pública

Fuente: Elaboración propia con base en Anderson (2010)

Ahora bien, en el caso mexicano, el federalismo fiscal está enmarcado en la Ley de Coordinación Fiscal Federal (y sus homólogas estatales), mismas que dictan los parámetros y los objetivos generales bajo los cuales opera la coordinación de los distintos órdenes de gobierno en materia fiscal. (Alor Ham y Valenzuela Duarte, 2011), (Aguilar Gutiérrez y Chígüil Figueroa, 2017). Efectivamente, si se atiende directamente al articulado de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, se puede encontrar el siguiente planteamiento en su objetivo:

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como ya se ha comentado, esta tesis se centra en analizar los principales factores de incidencia en el logro del objetivo del propio federalismo fiscal. Este planteamiento requiere, por supuesto, la delimitación del objetivo perseguido por el federalismo fiscal mexicano.

En México, el federalismo fiscal opera esencialmente con una estrategia dual. Primeramente, se puede hablar de una estrategia compensatoria: La Federación transfiere recursos fiscales a las entidades en función a sus indicadores fiscales, con el objetivo de resarcir sus respectivas haciendas públicas, y reducir con ello desequilibrios fiscales (Hernández y Villa Sánchez, 2010). Tal estrategia se financia a través de recursos provenientes del ramo 28 del Presupuesto de egresos de la federación (PEF), denominado Participaciones a entidades federativas.

Por otra parte, existe también una estrategia redistributiva: La Federación transfiere recursos fiscales a las entidades en función al rezago que éstas presentan en ciertos indicadores socioeconómicos, tales como el acceso a la educación, a la salud, etcétera, con la finalidad de garantizar un mínimo de bienes y servicios públicos en las entidades, pretendiendo lograr con ello el desarrollo de la nación (Hernández y Villa Sánchez, 2010). Tal estrategia es financiada a través de recursos provenientes del ramo 33 del PEF, denominado Aportaciones federales a entidades y municipios. Atendiendo a las estrategias empleadas por el federalismo fiscal se puede sustraer que su objetivo primordial es la promoción de un desarrollo equilibrado en el país.

En resumen, se puede decir que las transferencias intergubernamentales son una estrategia específica emanada del federalismo fiscal, entendiendo este último como una forma de organización de la administración pública, bajo la cual, un gobierno central transfiere ciertos fondos financieros a los gobiernos estatales bajo distintos criterios y en la búsqueda de ciertos objetivos específicos (promover el desarrollo en el caso mexicano).

Habiendo realizado esta somera contextualización sobre el federalismo fiscal y sus implicaciones para la temática abordada por este proyecto, se continúa ahora con las siguientes subsecciones de la revisión de la literatura.

2.2.2.-Antecedentes

El federalismo fiscal ha sido adoptado por la administración pública para atender la cuestión del desarrollo, entre otras problemáticas, esto, ya desde los años setenta y ochenta del siglo veinte, para el contexto Latinoamericano.

Uno de los mecanismos empleados para garantizar una mayor descentralización del quehacer público fueron las transferencias de recursos y funciones del gobierno federal (o central) hacia demarcaciones sub-nacionales (Pinilla Rodríguez, Jiménez Aguilera y Montero Granados, 2015).

Pinilla Rodríguez et al. (2015) plantean dos grandes grupos de reformas fiscales que en su momento buscaron la descentralización del sector gubernamental. El primer grupo de reformas, acaecido en los años ochenta, consistió esencialmente transferir recursos federales a entidades sub-nacionales mediante fórmulas matemáticas basadas en diversos criterios de asignación, así como en distintos enfoques de la actividad pública, tales como el acceso de la población a los sistemas de salud, y de educación, etc. Una cuestión criticable, según los propios autores, es que este grupo de reformas privilegiaron la descentralización como un objetivo en sí mismo, por lo que primero se asignaron recursos y luego se buscó cómo ligar dichos recursos a responsabilidades y potestades específicas por parte de los gobiernos sub-nacionales. Esta confusión entre responsabilidades y asignación de recursos generó disparidad e ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dadas las problemáticas mencionadas y sus subsecuentes efectos negativos, en la década de los noventa surge una segunda generación de reformas, de un carácter mucho más cauteloso en lo relativo a las finanzas públicas. Esta nueva generación de reformas buscaba atender cuestiones que antes parecían secundarias: la sanidad de las finanzas públicas a nivel local, la promoción de incentivos al esfuerzo fiscal y la moderación de la deuda de las entidades sub-nacionales, etcétera (Pinilla Rodríguez et al., 2015).

Para Sobarzo Fimbres (2009), los distintos esquemas bajo los cuales ha operado el federalismo fiscal en el contexto mexicano en los últimos treinta años han llevado a una situación en la que la federación ha concentrado la recaudación de casi la totalidad de los ingresos públicos, mientras que el gasto correspondiente ha presentado descentralización en menor grado. Esta situación puede generar desequilibrios fiscales

importantes, ya que, ante una crisis financiera local, la federación se vería obligada a actuar como garante de la cobertura del gasto correspondiente. Una estrategia de acción para la disminución de este riesgo es dotar a los gobiernos locales de mayores potestades en lo relativo a la recaudación de impuestos, de manera tal que las localidades presentaran un mayor grado de responsabilidad en caso de exceder sus propias capacidades financieras.

En oposición a lo comentado por el autor referido en el párrafo anterior, Trujillo Salazar (2008), apunta que un esquema basado en la centralización de las actividades fiscales y poca autonomía en la recaudación local no necesariamente debe criticarse bajo el argumento de la escasa autonomía fiscal local. Este diseño bien podría responder a contextos en que la actividad económica (y por lo tanto la generación de obligaciones fiscales) se concentra en sólo unas pocas jurisdicciones de una misma nación. Así, se observa que existen distintos enfoques y acercamientos a la temática propuesta para esta investigación.

2.2.3.-Evidencia de la relación del federalismo fiscal con las variables de estudio

En un sistema federal, se da la cooperación de al menos dos entidades legalmente diferenciadas entre sí, y limitadas por las fronteras geográficas de las mismas. Si las entidades sub-nacionales requieren financiar por sí mismas funciones anteriormente correspondiente al nivel nacional, entonces se generan desequilibrios fiscales entre las propias entidades. Los desequilibrios mencionados provocarían a su vez una diferenciación en la cantidad o la calidad de los bienes y servicios que las entidades sub-nacionales serán fiscalmente capaces de proporcionar a los habitantes de sus respectivas jurisdicciones. La implementación de un sistema de transferencias fiscales podría permitir que entidades sub-nacionales con capacidades fiscales originalmente diferenciadas entre sí fueran capaces de proveer una misma base mínima de bienes y servicios para su población, sin necesidad de incrementar la presión fiscal ejercida sobre su ciudadanía. Por otra parte, la estructuración del sistema fiscal en su conjunto debiera ser insensible a cuestiones de carácter geográfico, así, independientemente de su lugar de residencia, los individuos podrían contar con el mismo tratamiento fiscal entre sí (Buchanan, 1950).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como se puede apreciar, Buchanan (1950), menciona que los desequilibrios fiscales pueden afectar la capacidad de las diferentes jurisdicciones para la oferta de bienes y servicios públicos, lo cual sugiere que los desequilibrios fiscales efectivamente distorsionan al federalismo fiscal.

Los trabajos existentes en lo relativo al desempeño de los sistemas federales están divididos en unas cuantas cuestiones básicas: la económica (la óptima organización del ejercicio de los recursos del estado), la política (los incentivos existentes para la mejora del desempeño de los funcionarios públicos), y la estabilidad del propio acuerdo federal, cuestión que versa sobre cómo se sustenta la federación en sí misma (Weingast, 2008). Así, se puede considerar que en efecto, el federalismo fiscal puede ligarse, al menos en uno de sus ámbitos) con el ejercicio óptimo de los recursos de las distintas entidades sub-nacionales. Tal razonamiento sugiere que el federalismo fiscal se encuentra ligado al desarrollo de la población, toda vez que dicho desarrollo requiere un ejercicio adecuado de los recursos públicos.

De manera simple, la teoría del federalismo fiscal hace referencia a un sistema bajo el cual el gobierno se organiza en distintos niveles, cada uno de los cuales debe ocuparse de proveer bienes y servicios públicos a la ciudadanía en el ámbito de sus propias jurisdicciones. Este esquema de organización parte del supuesto de que, para suministrar un bien o servicio, los gobiernos descentralizados (sub-nacionales) deberían ser más o al menos igualmente eficientes que el gobierno central (nacional), por lo que los beneficios para los usuarios de dichos bienes o servicios deberían ser relativamente mayores en un sistema gubernamental multinivel (Oates, 2008). Con lo argumentado en el presente párrafo, se observa que, al menos teóricamente, el federalismo fiscal pareciera estar relacionado con la provisión de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la población.

Muchos países, federales o no, emplean estrategias de descentralización intentando lograr cierta equidad fiscal entre las jurisdicciones que los integran. Una de dichas estrategias es la consistente en realizar transferencias intergubernamentales (del gobierno nacional hacia los gobiernos sub-nacionales), dadas las diferencias en los costos de proveer ciertos bienes públicos en diferentes localidades, la capacidad impositiva de los gobiernos descentralizados, y en suma, dadas las necesidades fiscales diversificadas en las distintas jurisdicciones (Oates, 2008). Tal como argumenta el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

autor referido, la existencia de diferencias en los costos en la provisión de servicios, la capacidad impositiva diferenciada entre las entidades sub-nacionales, y en suma, dados los desequilibrios fiscales, puede generarse una distorsión en la operación del federalismo fiscal.

Efectivamente, según Oates (1999), el federalismo fiscal está en auge: diversas naciones han empleado algún mecanismo de descentralización fiscal en un esfuerzo por hacer más eficiente la provisión de los bienes y servicios públicos. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que la descentralización fiscal debe implicar así mismo la descentralización de competencias administrativas, a fin de evitar desequilibrios entre ingresos y responsabilidades de gasto. En otras palabras, no sólo las cuestiones de carácter fiscal pueden afectar la provisión de bienes y servicios a la población, sino que también resultan relevantes algunos factores relativos a la gestión de que son capaces las entidades sub-nacionales. Según lo comenta el autor referido, no basta con la mera transferencia de recursos fiscales desde la federación hacia las entidades sub-nacionales, sino que debe considerarse la capacidad de gestión con que las propias entidades sub-nacionales cuentan para el ejercicio de los recursos transferidos.

Oates (2008) distingue dos grandes cuerpos de estudios relativos al federalismo fiscal, llamados por el propio autor la primera y la segunda línea del federalismo fiscal. La primera línea, de manera general, plantea que los gobiernos sub-nacionales pueden contar con poderosos incentivos para “saquear” los haberes públicos nacionales, al punto tal que el desempeño general del sector público puede llegar a verse comprometido. Los incentivos mencionados se encuentran inmersos en la construcción político – institucional del propio federalismo fiscal. El autor ya referido emplea una explicación a manera de las reglas de un juego para describir el mecanismo de operación de dichos incentivos:

- a) En la fase uno del juego, el gobierno nacional asume una posición según la cual no apoyará a aquellas jurisdicciones sub nacionales en situaciones fiscales comprometedoras.
- b) En la segunda fase, los gobiernos sub-nacionales deben tomar la decisión de creer o no en la posición asumida por el gobierno nacional.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sobre este punto debe comentarse que las autoridades locales suelen tener fuertes razones para encontrar poco persuasiva la postura de la autoridad nacional dadas diversas razones: Primero, se asume que la autoridad nacional está preocupada por el bienestar de la población, si no por razones altruistas, al menos por cuestiones políticas y electorales. Por otro lado, la quiebra de los gobiernos locales puede traer consigo graves consecuencias no sólo para los residentes de la propia localidad, sino que pueden darse efectos negativos para jurisdicciones aledañas y eventualmente, la crisis fiscal puede alcanzar niveles nacionales.

En caso de devenir en una situación de crisis fiscal, las autoridades locales tienen fuertes razones políticas para culpar de la debacle fiscal al gobierno central, dado lo cual, a su vez, el gobierno nacional se verá compelido a prestar apoyo a los afectados a fin de mantener su propia estabilidad. Tal diseño del federalismo se presta para la generación de déficit fiscal por parte de los gobiernos locales, así como para el desarrollo de dependencia financiera de los gobiernos sub-nacionales hacia las transferencias efectuadas por el centro.

- c) Finalmente, en la fase tres del juego, el gobierno central debe decidir si prestará o no asistencia a las jurisdicciones en aprietos; como ya se mencionó, dicho gobierno puede tener fuertes presiones políticas y financieras para terminar cediendo su postura inicial, prestando auxilio a la localidad afectada, y reiniciando con ello el juego.

Se puede agregar la observación de que los gobiernos sub nacionales tienden a generar presiones y negociaciones políticas (no necesariamente formales) con la finalidad reestructurar la distribución de los recursos fiscales en su propio favor, cuestión que genera una asignación asimétrica de los bienes y servicios públicos (Béland y Lecours, 2006).

En resumen, según Oates (2005), una de las principales suposiciones adoptadas por el federalismo fiscal es que los administradores buscarán el desarrollo de la población, aunque ello ocurra sólo dado su interés de mantenerse en el cargo. Al momento de ofertar bienes y servicios, la descentralización en que se basa el federalismo fiscal ofrece ciertas ventajas, ya que las demandas ciudadanas se corresponden con los recursos de una jurisdicción específica, por lo que, al menos teóricamente, los planes y

programas públicos pueden adecuarse a sus intereses. Este mecanismo de provisión de bienes y servicios debería generar un mayor (o al menos el mismo) desarrollo para la población de los que generaría un modelo centralizado. Se podría decir, de manera sintética, que esta primera línea de estudios del federalismo fiscal se basa en analizar la estructura a través del cual el federalismo opera, así como los efectos que tal estructura genera entre las partes involucradas.

Continuando con Oates (2008), la segunda línea de estudios sobre federalismo fiscal se basa en dos premisas fundamentales: Primero, no se asume que los agentes públicos tengan por objetivo el maximizar el desarrollo de la población, sino que tienen objetivos particulares o de grupo, mismos que guían su función pública. Segundo, esta línea niega que la provisión central de bienes y servicios públicos implique necesariamente una oferta homogénea para todas las jurisdicciones.

El propio Oates (2005) plantea que esta segunda perspectiva para analizar el federalismo fiscal considera que los agentes públicos buscan sólo su propio bienestar, pero que se ven compelidos a hacerlo en un contexto que ofrece ciertas restricciones para su libre actuación. Así, cualquier modelo de federalismo fiscal debería poner especial atención en los incentivos que provee a los oficiales responsables de su operación, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del modelo en cuestión. Dadas las consideraciones anteriores, el autor ya mencionado sugiere que el diseño de los incentivos inmersos en el federalismo fiscal debería tomar en cuenta los objetivos de los agentes públicos, de manera tal que lograra restringirlos, o en todo caso, empatarlos con los objetivos de la administración. Por otro lado, efectivamente, el gobierno central puede proveer de bienes y servicios a la población tomando en cuenta las diferencias presentes entre las jurisdicciones.

Weingast (2009) realiza su propia aportación sobre las dos principales posturas en los estudios sobre el federalismo fiscal: La primera generación de estudios del federalismo fiscal se enfoca en el desempeño de las estrategias de descentralización bajo el supuesto de que los funcionarios buscan el desarrollo de la población, así como en la eficiencia en la corrección de los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales existentes. Por su parte, la segunda escuela de estudios del federalismo fiscal se concentra en los incentivos políticos y fiscales que se generan para estimular ciertas conductas en los funcionarios públicos.

En adición a lo hasta ahora referido, Díaz Flores (2002) sugiere que pueden desencadenarse conflictos dada la tendencia de los gobiernos centrales a adjudicarse la responsabilidad de brindar bienes y servicios a la población, así como los recursos financieros necesarios para ello, dejando a los gobiernos sub-nacionales con un espacio de acción sumamente reducido.

Efectivamente, ciertos conflictos pueden desencadenarse dada la cooperación (o la falta de la misma) entre distintos niveles de gobierno, no obstante, Musgrave (1961), comenta que el hecho de que la nación se involucre en las finanzas locales puede asentarse en varias metas hasta cierto punto justificables, por ejemplo, el gobierno nacional podría estar interesado en promover incentivos para que las administraciones locales mejoren su oferta de servicios. Por otro lado, el gobierno nacional podría estar buscando garantizar la provisión de un nivel mínimo de servicios para la ciudadanía, independientemente de la capacidad financiera de la localidad en que la propia ciudadanía radique, etcétera. Una situación adicional que suele presentarse es la diferenciación de prioridades programáticas y administrativas entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales, y el consecuente conflicto en el financiamiento correspondiente (Musgrave, 1971).

En su aportación sobre esta temática, Medina Guerrero (2013), comenta que uno de los grandes dilemas del federalismo fiscal es que, en una primera instancia, pudiera parecer paradójico: el federalismo fiscal busca ciertos niveles de autonomía en los gobiernos sub-nacionales, pero dicha finalidad es perseguida a través de estrategias bajo las cuales el gobierno nacional debe intervenir en los asuntos fiscales y financieros de los propios gobiernos sub-nacionales. A pesar de esta aparente paradoja, la intervención del nivel central del gobierno puede ser indispensable para lograr un efecto de estabilidad y desarrollo económico a un nivel nacional.

En este sentido, otorgar una libertad irrestricta a los entes sub-nacionales puede acarrear ciertos peligros para la totalidad del cuerpo nacional: por ejemplo, el excesivo endeudamiento de una localidad bien pudiera generar desequilibrios fiscales nacionales y hacer entrar en una crisis de solvencia a las finanzas centrales, etcétera. Derivado de esta reflexión, Medina Guerrero (2013), anota que el federalismo fiscal debe consistir

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

en la coordinación en una serie de políticas, tales como el ejercicio del gasto y el endeudamiento, entre otras cuestiones. Dicha coordinación puede alcanzarse a través de distintas estrategias, como el establecimiento de común acuerdo de ciertos topes o límites al gasto público, normativas de aplicación general en lo relativo a la obtención de crédito, entre otras cuestiones. Este tipo de normativas y acuerdos deben contemplar los procedimientos de control, vigilancia, y en dado caso, las sanciones correspondientes, a fin de procurar su efectividad. Algunas naciones, continuando con la aportación de Medina Guerrero (2013) optan por confiar en las fluctuaciones de los mercados financieros para garantizar la responsabilidad fiscal de las entidades subnacionales en lugar de generar controles de carácter normativo, menos populares en un sentido político.

Un peligro notable con la recolocación de beneficios fiscales para las zonas menos desarrolladas de cierto país, es que dichas zonas carecen de desarrollo por una razón original: carecen de infraestructura y en general, de condiciones que propicien un desarrollo socio-económico adecuado, situación que no se ve resulta, al menos de manera directa, a través de la simple transferencia de recursos. Por otra parte, contrario a lo postulado por sus defensores, la descentralización de potestades fiscales puede traer consigo la concentración del crecimiento en unas cuantas zonas urbanas dominantes (Prud'Homme, 1995).

Otra crítica contundente a las transferencias, según Porto (2003), es que los recursos que las financian provienen de regiones con ingresos relativamente altos, mismos que se redistribuyen a regiones con ingresos bajos. En otras palabras, el fruto del trabajo de las regiones que aportan el financiamiento a las transferencias termina por absorberse en las regiones poco productivas.

En algunas naciones, tales como México, Brasil, y en general en América latina, las transferencias, han sido empleadas con la finalidad específica de reducir la desigualdad social imperante, así como para atacar la pobreza, y promover el acceso de la población a la salud, la alimentación sana, y la educación. (Fizbein y Schady, 2009).

Las transferencias, específicamente de carácter condicionado, han sido empleadas por la república argentina como una estrategia para procurar el acceso a la educación, la salud, la nutrición infantil, así como el acceso a la vivienda, entre otras cuestiones (Pautassi y

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ziebecchi, 2010). También en el caso argentino existen modalidades de transferencias diseñadas para atender a personas en edad avanzada que no se encuentran insertas en el sistema de pensiones y jubilación, así como a personas desocupadas sin cobertura de un seguro de desempleo. (Mauricio, 2008).

En el caso de Panamá pueden observarse estrategias en las que se emplean las transferencias para promover el desarrollo, si bien, en este caso específico, los esfuerzos gubernamentales se han focalizado en la población indígena, dada su exclusión histórica de los procesos de desarrollo económico en tal nación (Rodríguez, 2010).

Trussel y Patrick (2013) analizan la relación entre diversos indicadores fiscales y la reducción de los servicios públicos en el contexto de los Estados Unidos. Los resultados muestran que la variable que predice de manera más adecuada la reducción de los servicios gubernamentales, y su correspondiente efecto en los respectivos indicadores sociales, es una alta proporción de las transferencias intergubernamentales en relación a los ingresos totales de los propios gobiernos, es decir, la existencia de desequilibrios fiscales verticales.

Las transferencias de recursos gubernamentales son necesarias para el sustento de la población de Chiapas, México, misma que, en una proporción cercana al treinta por ciento, se encuentra en situación de pobreza extrema (Martínez Cuero y Peláez Herreros, 2014).

Barcelata Chávez (2015) analiza las políticas de gasto público y su relación con el desarrollo humano presente a nivel municipal, obteniendo una sólida relación estadística entre los indicadores financieros gubernamentales y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la población estudiada.

Andrade Cobeña (2015), por su parte, se ocupa del análisis del Ecuador, de manera más específica, centra su estudio en la provincia de Manabí. El autor refiere que la provincia mencionada ha enfrentado grandes retos luego de la promulgación en 2008 de una nueva Constitución nacional, misma que entre otras cuestiones, busca generar incentivos para incrementar el esfuerzo fiscal de los gobiernos sub-nacionales, en un intento de favorecer sus niveles de desarrollo. A pesar de la entrada en vigor de nuevos esquemas fiscales, Ecuador no ha logrado modificar las grandes desigualdades existentes en su territorio en términos de desarrollo, ello en gran medida, debido a la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

escasa suficiencia financiera observable en distintas jurisdicciones. En otras palabras, el autor concluye que los esfuerzos por generar incentivos para incrementar la recaudación local han sido insuficientes para solucionar el problema de la desigualdad social en términos de desarrollo.

Niembro, Dondo y Civitaresi (2016), analizan los comportamientos disímiles de los indicadores de desarrollo según la ubicación territorial de la población estudiada, utilizando para ello datos de las provincias que integran a la República de Argentina. Se descubre que las desigualdades regionales en lo relativo a la pobreza y diversos indicadores socioeconómicos, han tendido a aumentar con el paso del tiempo. Encuentran, así mismo, que mientras que el gobierno nacional y los provinciales aumentaron su gasto en los rubros relacionados con la promoción del desarrollo, los gobiernos municipales presentan escasa participación en el mismo sentido. La falta de autonomía financiera local y los criterios de distribución de los fondos nacionales parecen haber contribuido al fenómeno del aumento de la desigualdad a lo largo del tiempo.

García Fernández, Vaquera Salazar y Serna Hinojosa (2017), analizan los factores que han desencadenado el incremento alarmante en la deuda pública de las entidades federativas en México, haciendo énfasis en el caso del estado de Tamaulipas. Las causas propuestas por estos investigadores son la incipiente recaudación local, así como el excesivo gasto de los gobiernos estatales y la marcada dependencia de los gobiernos sub-nacionales para con las transferencias federales (es decir, los desequilibrios fiscales verticales existentes), especialmente las consistentes en los recursos de los Ramos 28 y 33 del PEF.

También en el caso mexicano, se encuentra evidencia de una relación entre las condiciones fiscales de la federación, el esfuerzo fiscal de las entidades sub-nacionales, la transparencia y la rendición de cuentas, en función al desarrollo alcanzado por las propias entidades federativas, efectivamente, a mayores transferencias intergubernamentales, menor esfuerzo fiscal, menor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos (Mendoza Velázquez, 2019). Resultados similares son obtenidos por Monasterio Escudero (2010). Tales trabajos resultan de especial interés para esta tesis toda vez que relacionan al federalismo fiscal no sólo con los desequilibrios fiscales, sino también con las carencias en la transparencia fiscal.

Como se puede observar en el desarrollo de esta subsección, pareciera no haber un consenso pleno sobre la naturaleza de la relación entre el federalismo fiscal y las variables de análisis de esta tesis, tal como ha quedado sintetizado en la tabla 3, distintos autores argumentan que el federalismo fiscal está relacionado de manera directa, bien con el desarrollo, bien con el desequilibrio fiscal, o bien con la capacidad de gestión y la transparencia. Por otro lado, también están los autores que argumentan que el federalismo fiscal efectivamente está relacionado con el desarrollo, pero no de manera directa, sino dada la moderación de variables tales como el desequilibrio fiscal, la capacidad de gestión, o bien, una combinación de estas últimas dos variables.

Tabla 3: Síntesis de la relación de diversas variables con el federalismo fiscal

Relación descrita	Autor(es)
Federalismo fiscal → Desarrollo	Oates (2008), Fizbeiny Schady (2009), Rodríguez (2010), Pautassi y Ziebecchi (2010), Martínez Cuero, Peláez Herrera (2014), Barcelata Chávez(2015).
Federalismo fiscal → Desequilibrio fiscal	Weingast (2009)
Federalismo fiscal → Transparencia → Capacidad de gestión	Monasterio Escudero (2010)
Federalismo fiscal → Desarrollo Desequilibrio fiscal	Buchanan (1950), Mauricio (2008), Tussel y Patrick (2013), Andrade Cobeña (2015), Niembro, Dondo y Civitaresi (2016).
Federalismo fiscal → Desarrollo Capacidad de gestión	Musgrave (1971), Oates (1999)
Federalismo fiscal → Desarrollo Desequilibrio fiscal Capacidad de gestión	Medina Guerrero (2013)
Federalismo fiscal → Desequilibrios fiscales → Transparencia fiscal	Mendoza Velázquez (2019)

Fuente: Elaboración propia con base en los autores referidos en la tabla

2.2.4.-Propuestas de medición

En la literatura existente pueden observarse diversas propuestas para la medición del federalismo fiscal, tales como la existencia de convenios de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, la descentralización de la prestación de servicios a la población, la desagregación de facultades, etc. No obstante, los indicadores más comunes versan en torno a las transferencias fiscales intergubernamentales (Gervasoni, 2011).

2.2.5.-Definición de indicadores

Como ya se ha comentado, típicamente, el federalismo fiscal se ha medido a través de sus manifestaciones, tales como las transferencias fiscales intergubernamentales, mismas que consisten esencialmente en fondos financieros que la federación asigna y distribuye bajo diversos criterios, tanto fiscales como socio demográficos hacia las entidades y municipios que la conforman, con el fin de coadyuvar al desarrollo equilibrado de las mismas (Alor Ham y Valenzuela Duarte, 2011). En la literatura sobre el tema de las transferencias fiscales intergubernamentales existe una aparente confusión entre el concepto de dichas transferencias y la descentralización, misma que puede disolverse dada la aportación de Trujillo Salazar (2008): se puede decir que esencialmente, la descentralización consiste en un proceso a través del cual se transfieren decisiones y responsabilidades (transferencias intergubernamentales) desde un nivel de gobierno central hacia unidades descentralizadas. En otras palabras, las transferencias son un mecanismo o estrategia específica para llevar a cabo la descentralización de la actividad del sector público específicamente, en este caso, en el ámbito de lo fiscal.

El autor ya referido comenta que llegado el momento de realizar transferencias intergubernamentales debe cuidarse que el diseño institucional efectivamente favorezca el logro de los objetivos planteados, tales como atenuar los desequilibrios fiscales presentes en las distintas regiones, evitando con ello efectos nocivos o indeseados, tales como la afectación al desempeño fiscal de las localidades. Efectivamente, las transferencias intergubernamentales pueden estar diseñadas para el logro de diferentes objetivos, por lo cual se pueden clasificar en dos subgrupos principales, a saber, según Díaz Flores (2002):

- a) Incondicionales: No existen las restricciones características de las transferencias condicionales, por lo que el receptor puede emplear los recursos transferidos según su propia plataforma político-administrativa.
- b) Condicionales: El otorgante establece los fines para los cuáles el destinatario ha de emplear los recursos transferidos.

Estos subgrupos de transferencias están enmarcados, para el caso específico de México, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), correspondiendo a las transferencias condicionales el Ramo 33 (aportaciones federales) y a las incondicionales el Ramo 28 (participaciones federales), respectivamente. A continuación, se revisan cada uno de estos subgrupos más a fondo, a fin de diferenciarlos entre sí.

a) Transferencias incondicionales:

Estas transferencias están dadas por el Ramo 28 del Presupuesto de egresos de la federación (participaciones federales), mismo que posee un carácter de incondicional. Según Hernández y Villa Sánchez (2010) este tipo de transferencias son otorgadas a entidades y municipios bajo un principio compensatorio, en teoría, el gobierno federal intenta resarcir a las entidades por concepto de los rendimientos fiscales que ha obtenido, mismos a los que previamente las propias entidades han renunciado (previo convenio), en favor de la federación. Los fondos que de manera general integran a las participaciones federales son los enlistados en la tabla número 4:

Tabla 4: Fondos del Ramo 28 del PEF y sus fines

Fondo	Finalidades
Fondo General de Participaciones	Para las entidades federativas y los municipios.
Fondo de Fomento Municipal	Cuyo suministro tiene la finalidad de coadyuvar directamente el desarrollo municipal

Fuente: Elaboración propia, adaptación de Hernández y Villa Sánchez (2010)

b) Transferencias condicionales

Por otra parte los procedimientos correspondientes a los montos y criterios (indicadores locales de acceso de la población a los sistemas de educación, salud, infraestructura entre otros) según los cuales se llevará a cabo la distribución de las transferencias

condicionales (aportaciones federales) de la federación hacia estados y municipios, se encuentran enmarcados en la Ley de coordinación fiscal federal, misma que dedica su capítulo V a dictar las cuestiones referidas. (Alor Ham y Valenzuela Duarte, 2011). De manera específica los fondos redistributivos que integran las transferencias condicionales correspondientes al Ramo 33 del PEF son los enlistados en la tabla 5:

Tabla 5: Fondos del Ramo 33 del PEF y sus fines

Fondo	Finalidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), (FONE desde 2015)	Garantizar el acceso generalizado a la educación básica, cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los Estados pagar los servicios del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas.
Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):	Contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Fortalecimiento de las haciendas públicas estatales
--	---

Fuente: Elaboración propia, adaptación de Alor Ham y Valenzuela Duarte (2011)

Los fondos integrantes de las transferencias correspondientes tanto al Ramo 33, como el 28 del PEF han sido objeto de numerosos análisis, tal como se ha revisado previamente en este documento. Cabe aquí la aclaración de que si bien en el caso mexicano existen otras transferencias, con naturaleza diversa, esta tesis sólo se abocará a las transferencias correspondientes, precisamente, a los Ramos 28 y 33 del PEF dada su importancia relativa (la sumatoria de los recursos provenientes de los ramos 28 y 33 suele representar aproximadamente el 25% de la totalidad de los recursos del PEF) en las erogaciones del sector público en México.

Para concluir esta sección y derivado de lo comentado hasta este momento sobre las transferencias intergubernamentales y su clasificación, en la tabla 6 se pueden observar las principales características correspondientes a cada uno de los subgrupos en cuestión, con la finalidad de lograr una diferenciación clara entre los mismos:

Tabla 6: Principales diferencias entre los subgrupos de las transferencias intergubernamentales:

Transferencias intergubernamentales	Subgrupo 1	Subgrupo 2
Ramo correspondiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación	Ramo 28 (participaciones federales)	Ramo 33 (aportaciones federales)
Normativa aplicable	Ley de coordinación fiscal (Capítulo I)	Ley de coordinación fiscal (Capítulo V)
Carácter de su asignación	Incondicional	Condicional
Criterios de asignación	Indicadores fiscales	Indicadores socioeconómicos
Objetivos de la asignación	Compensatorio.	Redistributivo

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández y Villa Sánchez (2010), así como Alor Ham y Valenzuela Duarte (2011).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Dado lo comentado en esta sección, esta tesis se vale de los fondos del Ramo 28, así como de los fondos del Ramo 33, ambos especificados en el presupuesto de egresos de la federación de cada año fiscal, para indicar el comportamiento de la variable Federalismo fiscal.

En resumen, hasta ahora se ha esbozado la conceptualización del federalismo fiscal y se ha hecho referencia su marco legal aplicable en el caso mexicano. Así mismo, se ha comentado que las principales estrategias del federalismo fiscal en México son la *compensatoria* y la *redistributiva*, por otro lado, se ha dicho que esta investigación se centra en los factores distorsionantes que afectan al federalismo fiscal en la consecución de su objetivo, que como ya se ha comentado consiste esencialmente en la promoción del desarrollo equilibrado de la nación. Finalmente, se han presentado algunos casos de investigaciones análogas a la aquí planteada, cuyos resultados arrojan evidencia tanto teórica como empírica de que el federalismo fiscal mexicano pudiera presentar obstrucciones, sea, una serie de factores distorsionantes que afectan el cumplimiento de su objetivo.

Efectivamente, en la revisión de la literatura existente sobre tópicos relacionados con el tema de investigación aquí planteado, se encuentra que la cuestión de la coordinación fiscal entre distintos ámbitos de gobierno y sus efectos en indicadores fiscales y socioeconómicos ha sido ampliamente estudiada, a través de enfoques tanto cualitativos como cuantitativos, y bajo técnicas diversas, así como en contextos variados. Los resultados arrojados por investigaciones análogas a la aquí propuesta son heterogéneos, lo que abona a la pertinencia de esta tesis.

Habiendo analizado la conceptualización y contextualización del federalismo fiscal, así como la revisión de trabajos que evidencian su relación con indicadores relacionados con el desarrollo, las carencias en la transparencia fiscal, la inadecuada capacidad de gestión local y la existencia de los desequilibrios fiscales; y finalmente, habiendo revisado las propuestas de medición del federalismo fiscal existentes en la literatura, y cerrando con la definición de los indicadores que se emplean para la medición de la variable, sean las transferencias fiscales intergubernamentales, específicamente, los montos correspondientes a los ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos de la federación, se continua ahora con el análisis correspondiente la variable dependiente en esta tesis, sea, “Desarrollo”.

2.3.-Desarrollo

La presente sección se divide en las siguientes subsecciones: primero, se atiende a la conceptualización y contextualización general de la variable, continuando con sus antecedentes más notorios, la evidencia tanto empírica como teórica de su relación con las demás variables de estudio de esta tesis, las propuestas de medición existentes en la literatura, y finalmente, con la definición de los indicadores que de manera específica se emplearon en esta investigación.

2.3.1.-Conceptualización

Siendo la promoción del desarrollo el objetivo del federalismo fiscal mexicano, se requiere realizar su conceptualización y contextualización. Ahora bien, son múltiples los enfoques que a lo largo del tiempo se han empleado para estudiar la noción del desarrollo. Dada esta diversidad de ópticas y acercamientos, la definición misma del concepto “desarrollo” resulta sumamente esquiva inclusive en la actualidad.

Uno de los autores considerados como autoridad en torno a la temática del desarrollo es Sen (1983) quien revolucionó el concepto al considerarlo como una serie de capacidades, sin las cuales los individuos caen en la pobreza, misma que el autor mencionado conceptualiza desde dos enfoques: uno absoluto y uno relativo. Según el propio autor la pobreza puede analizarse, por un lado, desde una óptica absoluta, tomando en cuenta que la “pobreza” implica invariablemente la carencia de satisfactores para las necesidades humanas; y por el otro, desde una óptica relativa, bajo el entendido de que aquello considerado como “necesidades humanas” varía en el tiempo y el espacio, así como en contextos socioculturales específicos, cuestión que implica la variación del concepto y el entendimiento mismo de la “pobreza”, y por consecuencia, del “desarrollo”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define al desarrollo como un proceso a través del cual las oportunidades y capacidades de los individuos se ven ampliadas. El programa mencionado, a su vez, considera que las más básicas de las oportunidades y capacidades que deben tomarse en cuenta son la longevidad, el acceso a los sistemas de educación y el disfrute de un ingreso (monetario o de cualquier otra índole) adecuado (PNUD, 1990).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Según Gutiérrez (2011), existe cierto consenso en que la vulnerabilidad social, derivada del patrón de desarrollo vigente en la actualidad, es multidimensional, aunque no hay una única manera de conceptualizarla. A pesar de lo anterior, se ha generado la propuesta de medir el desarrollo o bien, la carencia del mismo, a través de dos cuestiones básicas:

1.- La cuestión de las desventajas sociales en la relación que se establece entre los activos de los individuos y las estrategias de uso de dichos activos y el conjunto de oportunidades de desarrollo dadas por la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

2.-La dinámica dada entre los enfoques tales como los comportamientos de los individuos con organizaciones e instituciones, la estructura social y los patrones de desarrollo.

De acuerdo a Conconi y Ham González (2007), el consenso académico ha ido evolucionando, desde una postura en donde se relaciona al desarrollo exclusivamente con el disfrute o percepción de ingresos monetarios o en especie, hacia una postura multidimensional. Así, según los propios autores, este enfoque multidimensional comprende, además del ingreso y el trabajo, factores como la calidad de vida, tener la posibilidad de acceder a una vivienda digna, tener acceso a salud y educación, así como habitar en un contexto limpio y seguro, etc.

Para Prieto Alaiz, González González y García Pérez (2016), el principal propulsor del cambio de concepción del desarrollo como un fenómeno unidimensional hacia uno multidimensional, ha sido el propio Sen, ya antes referido, cuya conceptualización del desarrollo radica en el potencial que un individuo tiene para alcanzar ciertas funciones y capacidades en una sociedad dada. Este cambio en la definición de desarrollo ha traído ciertas problemáticas dada su ambigüedad. Primero que nada, al decir que el desarrollo es multidimensional, surge la pregunta de cuáles son las dimensiones en que el desarrollo está inmerso. Sobre este dilema, Denis, Gallegos y Sanhueza (2010) hacen una revisión sobre distintos criterios que pueden emplearse para decidir las dimensiones que han de considerarse pertinentes en el estudio del desarrollo en su sentido multidimensional:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- a) Criterio normativo
 - b) Por consenso
 - c) Por deliberación
 - d) Por la evidencia empírica dada.
 - e) Selección de criterios bajo los datos oficiales existentes.

Los autores referidos realizan una acotación para el caso mexicano, en el que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se apoya en un criterio normativo para la selección de las dimensiones a considerar dentro de la medición del desarrollo. Específicamente, el CONEVAL se basa en los derechos sociales explicitados en la normativa correspondiente:

Artículo 6.- 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).

De acuerdo con este criterio normativo para la selección de dimensiones, el CONEVAL considera que una persona se encuentra en pobreza multidimensional (es decir, con carencias en sus potencialidades de desarrollo), si sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y adicionalmente carece de la garantía de goce de al menos uno de sus derechos sociales. (Ortiz Galindo y Ríos Bolívar, 2013).

2.3.2.-Antecedentes

Los estudios y posturas sobre el desarrollo han sufrido constantes cambios desde inicios del siglo veinte. Inicialmente, se pensaba que existía una relación cercana entre el crecimiento de la economía de cierta región y el desarrollo de su población. Tal como comenta Ordóñez Tovar (2014), la percepción generalizada (tanto en la academia como en la función pública) consistía en que en las primeras fases del crecimiento económico habría un aumento en los niveles de desigualdad de las distintas regiones, mismas que al paso del tiempo se verían compensadas dado el incremento de la actividad productiva y su consecuente generación de rentas. Se creía que eventualmente este proceso de crecimiento económico llevaría a la disminución de los indicadores de pobreza y, por lo tanto, hacia el pleno desarrollo de la población.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En una segunda etapa, a mediados del siglo veinte, comenzaron a tornarse evidentes las consecuencias del modelo capitalista impuesto por las naciones desarrolladas a las regiones en vías de desarrollo. Aunque las naciones atrasadas habían aumentado su producción económica de manera significativa en un corto periodo de tiempo, dicho incremento productivo no se había reflejado en el desarrollo de la población. Se llegó a la conclusión de que la producción de riqueza era un componente, pero no un equivalente del desarrollo (Ordóñez Tovar, 2014).

Hacia los años setenta, comenzó a pensarse en el desarrollo como la finalidad misma de la actividad político-económica de las naciones, y no como un efecto de la actividad productiva de las regiones. Así, la inclusión en los procesos de desarrollo se planteó como la posibilidad de la población de acceder a la satisfacción de sus necesidades elementales: agua potable, alimentación, vivienda, vestido, así como libertades políticas e individuales, etcétera (Ordóñez Tovar, 2014). Este cambio de paradigma constituye uno de los principales antecedentes de la noción actual del desarrollo.

En el caso específico de México, es posible delimitar tres antecedentes inmediatos a las mediciones del desarrollo. Primero, la promoción del desarrollo en México se institucionalizó en el año de 1994 con la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría que procuraba el bienestar de la población a través de una serie de estrategias de combate a la pobreza (cuy éxito o fracaso no es objeto de análisis en esta tesis). Por otra parte, se encuentran las propuestas del Comité técnico para la medición de la pobreza, antecedente inmediato del CONEVAL, así como la creación del índice de marginación por parte del Consejo Nacional de Población. Estas últimas dos cuestiones ocurrieron de manera relativamente paralela a inicios del presente siglo. (Arzate Salgado, 2011).

2.3.3.-Evidencia de la relación del Desarrollo con las variables de estudio

Existen una gran cantidad de trabajos (Vázquez Barquero, 2000) que abordan la relación entre estrategias de descentralización, tales como las transferencias intergubernamentales, con diversos indicadores de desarrollo socioeconómico. A continuación se ofrece una breve semblanza de los mismos.

La investigación de Asatryan y Feld (2015) revisa la relación existente entre el federalismo fiscal y el crecimiento económico. Emplean una muestra consistente en los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con datos correspondientes al periodo que abarca desde el año 1975 hasta el año 2000. Se observa que luego de controlar la heterogeneidad de las naciones de la muestra, no hay una relación sólida entre el crecimiento económico y el federalismo fiscal.

Pinilla Rodríguez, Jiménez Aguilera y Montero Granados (2014), exploran la relación entre descentralización fiscal y el desarrollo social a través de un panel de datos correspondiente a 17 naciones de América Latina. Según los resultados obtenidos por estos investigadores, en general es posible establecer una relación positiva y fuerte entre estrategias de descentralización fiscal (una de las cuales está constituida por las transferencias intergubernamentales) y el desarrollo socio-económico de la población. También a nivel internacional, Llorca Rodríguez, García Fernández y Sáez Lozano (2017), analizan el impacto de la descentralización en el desarrollo. Sus hallazgos consisten en la observación de que la descentralización del gasto público puede tener un impacto diferenciable en los distintos ámbitos del desarrollo: el gasto en salud y vivienda tiene un efecto que tiende a mejorar los indicadores de desarrollo, mientras que el gasto en protección social, paradójicamente, parece incidir de manera negativa en dichos indicadores.

Hierro Recio, Atienza Montero y Patiño Rodríguez (2007), analizan las finanzas sub-nacionales antes y después de la ejecución de las transferencias intergubernamentales correspondientes, a fin de analizar el efecto introducido por las mismas en el caso australiano. En este caso se obtienen numerosos resultados, el más relevante de los cuales para la presente investigación, consiste en que efectivamente, el modelo de transferencias australiano es adecuado para explicar la reducción de las desigualdades sociales observables en los gobiernos sub-nacionales de Australia. Rodrigues Silveira (2011) realiza un estudio en que revisa estrategias de descentralización y focalización del gasto público en el contexto de las entidades sub-nacionales de Brasil. Se obtiene que el gasto descentralizado, pero focalizado a políticas específicas, presenta un mayor desempeño que estrategias alternativas, ello, en función al objetivo de reducir las desigualdades sociales observadas a nivel local. Por su parte, Rodríguez Torres (2012),

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

analiza el impacto del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el caso específico de Bogotá, en Colombia. El autor obtiene resultados diferenciados para las distintas regiones de la capital mencionada, presumiblemente dada su heterogeneidad sociodemográfica.

León Nieto y Ríos Hernández (2013), mediante la aplicación de la técnica econométrica de datos de panel, pretenden encontrar el grado de convergencia (disparidades o equilibrio en función al Índice de Desarrollo Humano) en los 29 departamentos integrantes de Colombia. En esta investigación se plantean tres variables: esperanza de vida, tasa bruta de matrícula combinada como variable *proxy* del acceso de la población al sistema educativo, y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita para cada departamento de Colombia. Se encontró que existe convergencia sólo en las dimensiones de educación y de esperanza de vida; con respecto al PIB per cápita, los resultados muestran que para el periodo analizado, 1990 – 2010, Colombia no ha sido un caso exitoso de convergencia. López Peña, López González y Mesa Callejas (2014), revisan la relación entre el desarrollo de la población y las operaciones fiscales del departamento de Antioquia, Colombia. Encuentran que, efectivamente, el desarrollo se ve positivamente determinado por un adecuado manejo fiscal por parte del gobierno departamental.

Ramírez, Bedoya y Díaz (2016), comentan que la descentralización ha sido concebida como una estrategia para incrementar el acceso de la población a los servicios básicos, así como para disminuir la pobreza y los desequilibrios territoriales existentes entre distintas localidades. A pesar de dichos objetivos, las evaluaciones que se han realizado (en el contexto colombiano) sobre los resultados de las políticas descentralizadoras arrojan observaciones disímiles entre distintas regiones, cuestión que se remarca al revisar diversos indicadores de desarrollo.

Ya asentado en el caso mexicano, Cárdenas Rodríguez (2010) evalúa a un nivel nacional, la eficiencia del gasto ejercido en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, considerado como transferencias condicionadas, en el combate a la marginación socio-económica en el país. Encuentra que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), disminuyen de manera significativa los niveles de marginación de la población.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Hinojosa Cruz y Valenzuela Reynaga (2015), analizan los resultados que en términos socioeconómicos han generado los fondos de aportaciones federales (provenientes del Ramo 33 del PEF), específicamente, en las áreas de educación y salud. Estos autores encuentran evidencia de mejoras en indicadores relacionados con los sectores de la educación y la salud pública, atribuibles al ejercicio de los fondos mencionados. Por otro lado, y bajo un criterio de selección geográfico, se puede abordar el estudio de Zamudio Sánchez, Soriano Montero e Ibarra Contreras (2012) quienes estudian a las tres entidades que conforman a la península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán), con el fin de observar las marcadas diferencias que en términos de desarrollo presenta la zona referida. Se obtiene como resultado que variables relacionadas con las transferencias intergubernamentales no parecieran afectar de manera determinante el Índice de Desarrollo Humano observable en las mencionadas entidades.

Para el caso del estado de Hidalgo, Taguenca (2011), lleva a cabo un estudio sobre la relación observable entre la descentralización fiscal y el grado de dependencia o independencia financiera gubernamental, empleando para ello indicadores socioeconómicos, tales como el ingreso per cápita, el nivel de desempleo, así como el acceso a los sistemas de salud y educativo de la población, respectivamente. Sus hallazgos consisten básicamente en la corroboración de la existencia de correlación entre las variables estudiadas.

González Muñoz (2012), dedica su investigación al caso específico de Veracruz, mismo en el que somete a prueba los efectos de un fondo específico (Fondo para la infraestructura social), sobre el desarrollo observable en la jurisdicción mencionada, para el periodo 1997 - 2003. Encuentra que el gasto público no ha sido eficaz en la promoción del desarrollo, argumenta además, que las aportaciones federales y específicamente el fondo ya mencionado, no han generado el efecto deseado en la región. Vázquez Elorza y Reyes Munguía (2016), por su parte, analizan fondos de las transferencias federales (específicamente las correspondientes al Ramo 33 del PEF) y sus efectos en el desarrollo social en San Luis Potosí. Básicamente se propone replantear la fórmula de distribución de fondos específicos incorporando variables relacionadas con el desarrollo social de la entidad mencionada, dada la escasa relación estadística encontrada entre los constructos estudiados.

Para el caso del estado de Aguascalientes, Macías Acosta, Díaz Flores y González Acolt (2016), analizan el impacto de las transferencias condicionadas en el Índice de Desarrollo Humano observado en la entidad. Se observa que el incremento de las transferencias (específicamente aportaciones) no es proporcional al desarrollo humano observable en la entidad, mismo que permanece estancado durante el periodo de análisis. Finalmente, una de las propuestas que se ha generado de manera más reiterada en los últimos años en lo respectivo al tópico del desarrollo, es la inclusión de cuestiones relativas a la sostenibilidad (González, 2010), (Picazzo Palencia, Gutiérrez Garza, Infante Bonfiglio y Cantú Martínez, 2011), así como una perspectiva de género, (Lagarde, 2018), (ONU, 2015). Como se puede observar, los resultados de los estudios existentes sobre la relación entre estrategias emanadas del federalismo fiscal y el desarrollo van de una nula o escasa relación entre los constructos, a una relación sólida, por lo que no es posible adelantar conclusiones sobre dicha relación. A continuación la tabla 7 sintetiza las relaciones planteadas por los autores revisados en esta sección

Tabla 7: Relación de desarrollo con diversas variables

Relación	Autor(es)
Federalismo y desarrollo: relación nula	Zamudio Sánchez, Soriano Montero e Ibarra Contreras (2012), González (2012), Asatryan y Feld (2015)
Federalismo fiscal y desarrollo: relación débil.	Vázquez Elorza y Reyes Munguía (2016), Macías Acosta, Díaz Flores y González Acolt (2016)
Federalismo fiscal y desarrollo: relación sólida.	Hierro Recio, Atienza Montero y Patiño Rodríguez (2007) Rodrigues Silveira (2011) León Nieto y Ríos Hernández (2013) López Peña, López González y Mesa Callejas (2014) Pinilla Rodríguez, Jiménez Aguilera y Montero Granados (2014), Hinojosa Cruz y Valenzuela Reynaga (2015), Llorca Rodríguez, García Fernández y Sáez Lozano (2017)
Federalismo fiscal ↓ Desarrollo ↓ Desequilibrio fiscal	Taguenca (2011)

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores referidos en la tabla.

2.3.4.-Propuestas de medición

Según Sen (1976) las cuestiones que deben atenderse al intentar medir el desarrollo son principalmente dos:

- a) Identificar de entre la totalidad de cierta población, a los individuos que presentan carencias o marginación en términos de desarrollo.
- b) La construcción de un indicador del desarrollo, de acuerdo con la información existente sobre tal tópico.

En efecto, con el posterior desarrollo de su obra, Sen, en coautoría con Anand (1997) propone una serie de indicadores para lograr realizar mediciones sobre el desarrollo de la población.

Por su parte, Arzate Salgado (2011), argumenta que la bibliografía sobre el desarrollo y su medición se enfocan en dos constantes: El debate en torno a la medición del desarrollo, o bien su ausencia, es plural en México, pues involucra de manera directa o indirecta a académicos, ONGs, organizaciones internacionales e instituciones públicas. Así mismo, la complejidad de dicho debate se incrementa dada la diversidad de métodos de medición existentes en la literatura.

Lo aquí argumentado por Arzate Salgado (2011), complementa lo ya expuesto por Sen (1983) en el sentido de que, si el desarrollo es dinámico, cambiante en el tiempo y en el espacio, entonces cabe la suposición de que los investigadores generarán una amplia gama de propuestas para su conceptualización, medición e interpretación. Tal fenómeno enriquece pero a la vez complica en alto grado la discusión sobre las causas, la naturaleza y los efectos del desarrollo o bien, su carencia.

Martínez Pellégrini, Flamand y Hernández (2008) en un estudio exploratorio, resumen que en general pueden encontrarse dos grandes cuerpos de trabajos relacionados con a la medición del desarrollo poblacional: por un lado, se encuentran los trabajos dedicados a evaluar el progreso social y económico de los individuos de cierta población, y, por otro lado, se pueden encontrar los estudios cuyo objeto es medir el desempeño de las instituciones gubernamentales encargadas de la promoción del

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

desarrollo. Los propios autores concluyen que sendos aspectos suelen presentarse de manera separada para su análisis, aunque debieran considerarse de manera complementaria, máxime, cuando el propósito de cierto estudio es evaluar los resultados de las políticas de desarrollo.

Como ya se ha comentado de manera reiterada, dada la importancia de tener mediciones precisas sobre el desarrollo, existen numerosas propuestas de indicadores para dimensionar tal variable. Algunos de los indicadores más dominantes en este aspecto son el IDH (Índice de Desarrollo Humano), propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Marginación (IM), generado en México por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el Índice de Rezago Social, generado también en México por el CONEVAL (Martínez Cuero y Peláez Herreros, 2014).

A lo ya comentado se puede añadir la contribución de Gaitán (2011), quién explica que se entiende que existen carencias en el desarrollo toda vez que el individuo o las comunidades se ven privadas de una serie de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos. Debido a la disposición de datos en México, los estudios típicamente han empleado a la pobreza o la carencia de ingresos como un indicador de desarrollo o bien, la carencia del mismo. Así, la Línea de pobreza se define como el nivel de ingreso necesario para el financiamiento de las necesidades básicas. En otras palabras, cualquiera que cuente con un ingreso por debajo de la línea de pobreza, se considerará en la categoría “pobre”, mientras que si el ingreso es superior a dicha línea, entonces, el individuo se considerará “no pobre”. Este es, en esencia, el razonamiento detrás de la así llamada Canasta Básica. Por otra parte, el índice de Gini mide la igualdad o desigualdad en cierta distribución de datos. Diversos estudios han aplicado el índice de Gini a la desigualdad del ingreso percibido, intentando generar así, un indicador de la desigualdad en el disfrute o en el aprovechamiento de los beneficios del desarrollo.

Martínez Cuero y Peláez Herreros (2014) argumentan que existe una especie de dualidad en la medición del desarrollo: si bien los indicadores empleados para medir sea la pobreza o el desarrollo se basan en conceptos distintos, y si bien la metodología empleada para su operacionalización y cálculo es así mismo variada, los resultados que arrojan suelen ser similares entre sí: efectivamente, ahí donde existe una mayor

marginación, pueden observarse también niveles más elevados de pobreza y por ende, menores niveles de desarrollo. Con base en lo argumentado por los autores aquí referidos, esta investigación empleará, como indicador de desarrollo, a la pobreza multidimensional, dadas las consideraciones expuestas a continuación.

2.3.5.-Definición de indicadores

Como se explica en el capítulo correspondiente a la metodología de esta tesis, en esta investigación se emplearán precisamente las bases de datos publicadas por el CONEVAL basando dicha selección en la rigidez metodológica de la institución en mención, amparada ampliamente por diversos estudios, tanto nacionales como internacionales, tales como los realizados por Villarroel y Hernani Limarino (2013), Ortiz Galindo y Ríos Bolívar (2013), Denis, Gallegos y Sanhueza (2010), Alkire y Sarwar (2009), entre otros.

De manera específica, las dimensiones empleadas por el CONEVAL (2009) para realizar sus mediciones de incidencia en cuanto a la pobreza multidimensional en México son las enlistadas en la tabla 8:

Tabla 8: Dimensiones de la pobreza

Dimensiones de la pobreza
• Ingreso corriente per cápita.
• Rezago educativo promedio en el hogar.
• Acceso a los servicios de salud.
• Acceso a la seguridad social.
• Calidad y espacios de la vivienda.
• Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
• Acceso a la alimentación.
• Grado de cohesión social.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de CONEVAL 2009

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sobre la definición de cada uno de estos indicadores, el propio CONEVAL (2009), postula lo siguiente:

- a) Ingreso corriente: Se refiere a la sumatoria de las percepciones de la totalidad de los integrantes de un hogar, sea cual sea su naturaleza o procedencia (trabajo, renta, autoconsumo, apoyos gubernamentales en moneda o en especie, etc.).
- b) Rezago educativo: para este indicador, el CONEVAL se basa en la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano, según la cual se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla con cualquiera de los siguientes criterios: Tiene entre tres y quince años de edad, y no cuenta con la educación básica obligatoria además de no asistir a un centro educativo formal. El sujeto nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente al momento, sea, la primaria completa, en el momento en que debía haberla cursado. Nació después de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria al momento, sea, secundaria completa.
- c) Servicios de salud: una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud toda vez que no es derechohabiente de servicios médicos de alguna institución tales como el Seguro Popular, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) federal o estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex), Marina, Ejército o bien, los servicios médicos privados.
- d) Seguridad social: se identifica a los individuos con esta carencia según los siguientes criterios: se considera que una persona con una relación laboral vigente cuenta con esta carencia si no goza de todas las prestaciones establecidas en la ley correspondiente. En cuanto a los trabajadores independientes, se considera que cuentan con esta carencia si no están adscritos al IMSS bajo la modalidad de contratación voluntaria y adicionalmente carecen de Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE). Para la población en edad de jubilación, se considerará con esta carencia si no cuenta con el beneficio de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- e) Calidad y espacios de la vivienda: las personas presentan esta carencia cuando el material de los pisos de la vivienda es de tierra, el material del techo y/o los muros de la vivienda es de desecho, cualquiera que sea su naturaleza, o bien, cuando la proporción de personas por habitación es mayor que 2.5.
 - f) Servicios básicos en la vivienda: El agua se obtiene de un origen no entubado bien, el agua entubada la obtienen por acarreo desde otra vivienda, o de algún origen público. No se cuenta con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar un destino inadecuado para su tratamiento. No se dispone de energía eléctrica. El combustible empleado para cocinar los alimentos, de manera cotidiana, es leña o carbón sin chimenea.
 - g) Alimentación: el CONEVAL considera que nadie, bajo ninguna circunstancia debe padecer hambre, así mismo, los alimentos a que se tiene acceso deben ser nutritivos y de calidad. El organismo mencionado postula la existencia de cuatro niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve y seguridad alimentaria. Así, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Cabe aquí, así mismo, la aclaración de que el indicador “Grado de cohesión social” tiene un tratamiento diferenciado en las bases de datos de CONEVAL, ya que la conceptualización de dicho indicador resulta esquivada en la bibliografía especializada (CONEVAL, 2014). Derivado de tal situación, esta investigación se ha abstenido de emplear dicho indicador para este estudio específico.

Habiendo abordado la conceptualización, los principales antecedentes, así como la relación teórico empírica de la variable desarrollo para con el resto de las variables de estudio, habiendo así mismo revisado algunas de las propuestas de medición existentes y justificado los indicadores empleados para este caso particular, se continúa ahora con el análisis correspondiente a la siguiente variable.

2.4.-Carencias en la Transparencia fiscal

La presente sección se divide en las siguientes subsecciones: primero, se atiende a la conceptualización y contextualización general de la variable, continuando con sus antecedentes más notorios, la evidencia tanto empírica como teórica de su relación con las demás variables de estudio de esta tesis, las recomendaciones existentes a nivel internacional para la mejora en el comportamiento del fenómeno en cuestión, las recomendaciones pendientes en el caso mexicano, las propuestas de medición existentes en la literatura, y finalmente, se cierra con la definición de los indicadores que de manera específica se emplearon en esta tesis.

2.4.1.-Conceptualización

La transparencia en un sentido genérico, hace referencia a la apertura de la información relativa a las actividades del sector público. Esencialmente, la transparencia consiste en permitir a la población en general el acceso a la información gubernamental, tal como procesos legislativos, administrativos, presupuestales, etcétera, con el objetivo de lograr un sólido sistema democrático, entre otras finalidades (Valdivieso, Bernas y Ganga, 2014).

La transparencia es inherente a la noción de un gobierno abierto, esta temática es uno de los procesos acerca de los cuales es indispensable debatir, investigar, intercambiar experiencias, analizar casos y apreciaciones (Moreno Espinoza 2014). La transparencia es el ejercicio de informar a la sociedad sobre los criterios para diseñar, implementar y evaluar las acciones que llevan a cabo las organizaciones estatales, a manera de políticas públicas (Plasencia Díaz 2014).

Según Martínez Díaz y Heras Gómez (2012), la posibilidad de que la ciudadanía acceda a la información de los diversos procesos públicos, coadyuva a que las actividades del sector gubernamental tiendan a ser de mayor calidad. Así mismo, la transparencia contribuye a una mejora en los distintos indicadores de la función pública, ya que permite delimitar de manera clara las facultades de las instituciones, así como de los funcionarios responsables de la operación de dichas instituciones.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ahora bien, para poder hablar de la existencia de transparencia, se necesita que la información ofertada tenga un carácter fiable, relevante, integral y temporal, cuestiones que determinan la calidad de la información transparentada. En el ámbito de lo fiscal, la transparencia requiere, además de los atributos ya mencionados, de auditorías, a fin de inhibir fenómenos tales como la corrupción, la manipulación de la información, entre otras prácticas cuestionables. De manera adicional a los puntos anteriores, se puede agregar que factores como la regularidad y la periodicidad de la publicación de los informes, la comparabilidad de los datos presentados, e informes simplificados para la población no especializada, resultan determinantes para un efectivo ejercicio de apertura de la información pública (Harrison y Sayogo, 2013).

La transparencia se refiere al grado de disponibilidad que para la ciudadanía tiene la información de la actividad gubernamental. Su utilidad radica entre otras cuestiones, en que brinda al ciudadano la posibilidad de entender los efectos del ejercicio del gasto público, así mismo, la transparencia brinda a la ciudadanía de herramientas para la evaluación del desempeño gubernamental. Diversos organismos han postulado distintas dimensiones en torno a las cuales analizar la transparencia, tales como los reportes elaborados, la información que en dichos reportes se publica, y la calidad de la información contenida en los reportes mencionados. Algunos criterios adicionales son los medios a través de los cuales se publican los reportes, así como las técnicas empleadas a fin de que la información sea fácilmente interpretada por el público en general (Bautista y Sepúlveda Reyes, 2017).

Una problemática frecuentemente observada en temas relativos a la transparencia, es la inexistencia de indicadores adecuados, así como el nivel de detalle, desagregación y actualización de los mismos. Así, sería importante realizar un esfuerzo por homogenizar la información pública existente, lo que permitiría a su vez análisis y evaluaciones del desempeño gubernamental más perspicaces, así como enmarcados en un largo y mediano plazo (Díaz Flores, González Acolt y Oropeza Tagle, 2011).

Para esta tesis, se realiza una acotación de este concepto general de la transparencia, hacia una conceptualización delimitada específicamente al ámbito de lo fiscal, que como reiteradamente se ha comentado, hace referencia a cuestiones relativas al ingreso,

gasto y deuda pública. La transparencia sujeta al ámbito de lo fiscal, es una característica de la actividad gubernamental que, mediante distintas estrategias de difusión, expone información concerniente a las instituciones gubernamentales al análisis de la población, cuestión que permite un mayor control, comprensión, vigilancia, y en general, una mayor incidencia social sobre las actividades gubernamentales. Además, la transparencia fiscal implica la existencia de información no sólo pasada y presente, sino también sobre las planeaciones de futuras actividades gubernamentales, este carácter oportuno de la información facilita el análisis de las políticas públicas por parte de la ciudadanía. (Almeida Sánchez, 2014).

Según Aguilar Ramos (2016), algunos de los atributos que le corresponden a la transparencia fiscal son la claridad, la confiabilidad, la pertinencia, la puntualidad y frecuencia de la publicación de los informes correspondientes. Por otra parte, no sólo debe publicarse la información relativa a los resultados fiscales de cierto ejercicio, sino también la información correspondiente a la formulación de la política fiscal del gobierno en turno. De manera sintética, se pueden observar algunos de los principales atributos de la transparencia en su sentido genérico, el ámbito de aplicación fiscal y las atribuciones específicas de la transparencia fiscal en la tabla 9:

Tabla 9: Atributos de la transparencia y su ámbito fiscal

Atributos genéricos de la transparencia	Ámbito fiscal	Atributos específicos de la transparencia fiscal
Disponibilidad de la información. Apertura de la información. Fiable, relevante, integral y temporal. Regular, comparable. Simplicidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso • Gasto • Deuda 	Es deseable la existencia de auditorías externas. Claridad, pertinencia, confiabilidad y frecuencia. Información expresada de manera pasada, presente y proyecciones/planeaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia con base en Almeida Sánchez (2014) y Aguilar Ramos (2016).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Sour (2017) argumenta que, acaso dado el esfuerzo legislativo en la materia, la armonización de la información transparentada por las entidades federativas ha tenido una tendencia hacia la mejora en los últimos años, la cantidad y la calidad de tal información se ha visto así mismo mejorada.

Finalmente, para Uvalle Berrones (2008), la transparencia no sólo es un fenómeno de participación ciudadana en los asuntos públicos, sino que también genera un impacto significativo en las condiciones de vida de la propia población. Efectivamente, la transparencia no sólo es una herramienta para el control del poder público, sino que también es útil para evitar un distanciamiento entre la esfera gubernamental y la población en general. En el caso específico de México, la transparencia se encuentra formalizada en el artículo 6 constitucional como una garantía individual desde 1999. Efectivamente, si se recurre al artículo referido, específicamente en su sección I. la Constitución dicta lo siguiente:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.

Como puede observarse, la transparencia de la información pública en general y en consecuencia la transparencia fiscal, en particular, se encuentra consagrada a nivel constitucional en el caso mexicano. La literatura hasta ahora revisada arroja luces sobre cuáles son los efectos de un manejo adecuado de la transparencia fiscal, de donde pueden deducirse los efectos indeseables de una operación inadecuada o insuficiente de la transparencia fiscal, sea, una ciudadanía escasamente informada, manipulable, apática, misma que ignora las fuentes de ingresos de las autoridades y el cómo se están

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ejerciendo tales recursos. Tal carencia de información impediría de facto un debate ciudadano amplio en torno al proceso presupuestario y programático a implementar por parte de la autoridad. Sin la incorporación de la ciudadanía a tales debates de primera importancia, la promoción del desarrollo se vería, por lo menos, comprometida.

2.4.2.-Antecedentes

Hasta finales del siglo XX no había un consenso académico ni político sobre la definición de transparencia fiscal. En este entorno el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó el Código de buenas prácticas en transparencia fiscal, un antecedente directo de la homologación de términos relativos a la transparencia fiscal a nivel internacional.

Luego, hacia 2002, el debate sobre este tópico se concentró en las naciones avanzadas con la publicación de las mejores prácticas en transparencia presupuestaria. Hacia 2011, diversas organizaciones internacionales conformaron la Iniciativa global por la transparencia fiscal. En años recientes, ha habido esfuerzos por actualizar las iniciativas aquí mencionadas. Como fruto de tal actualización y revisión, la OCDE publicó el Budget Transparency Toolkit o “La caja de herramientas para la transparencia presupuestaria” (2017), documento referente de la transparencia fiscal bajo una óptica actual, mismo que intenta generar estándares para mejorar los niveles de transparencia fiscal en los países miembro de la organización, entre los cuales se puede mencionar el caso de México. Algunos de los principios esgrimidos por la OCDE en el documento mencionado son:

Las autoridades deben transparentar documentos presupuestales útiles, mismos que deben incluir información relevante. Debe darse un escrutinio de la actividad parlamentaria. Deben publicarse y respetarse los controles internos, efectuarse auditorías externas a través de instituciones fiscales independientes. Debe permitirse el acceso de la población a la información relativa al presupuesto, también debe publicarse información relativa a las así llamadas contrataciones y licitaciones abiertas, la provisión de recursos. Finalmente, debe considerarse así mismo el principio de integridad y valor para el dinero, que básicamente hace referencia a que la autoridad debe obtener el mayor provecho posible para la población mediante el ejercicio de los recursos (OCDE, 2017).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La transparencia de la gestión pública es uno de los tópicos que han generado mayor interés desde finales del siglo XX (Pertuzé Fariña, 2015). Un año clave en el proceso de consolidación de la transparencia en el caso específico de México fue la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002 (Uvalle Berrones, 2008).

Efectivamente, según Carlitz (2013), desde los años noventa del siglo pasado, tanto instituciones internacionales como organizaciones de la sociedad civil han incrementado paulatinamente la presión para que los gobiernos transparenten su información. Una de las principales motivaciones para generar esta presión es la preocupación por la escasa efectividad que el gasto público ha mostrado en torno a temas tan relevantes como el combate a la pobreza, el acceso de la población a la salud y la educación, etc. Por otra parte, los esfuerzos por monitorear el gasto público con la finalidad de hacerlo más efectivo, también se han incrementado en los últimos años.

Por supuesto, tales actividades de monitoreo cuentan con el prerequisite de la disponibilidad de información para ser efectivos. Ahora bien, los efectos de la transparencia pueden ser de corto plazo, tales como el acceso de la población a la información; mediano plazo, como cambios en las prioridades de gasto; hasta largo plazo, como mejoras en la prestación de servicios y su consecuente impacto en el bienestar de la población. Así, la transparencia fiscal puede generar efectos que de manera general impactan en la eficiencia del gasto gubernamental (Carlitz, 2013).

La transparencia fiscal y en general el acceso a la información presupuestaria han tenido una evolución dispareja, disímil entre las distintas entidades federativas de México, ya que depende en buena medida del interés de los titulares de los gobiernos estatales. Por ello no ha sido posible lograr un desarrollo homogéneo o equilibrado en el país en la materia (Plasencia Díaz 2014).

Esta diversidad de normas complica la existencia de una coordinación efectiva en lo que a los esfuerzos de implementación se refiere, así como la existencia de instituciones cuyo objetivo sea velar por el cumplimiento de los ordenamientos en

materia de transparencia y acceso a la información pública existentes (Martínez Robledo, 2014).

Aunado a lo anterior, hay que mencionar que el recorrido histórico por el que ha transitado la transparencia en México ha sido complicado, lleno de resistencias. El autoritarismo así como el patrimonialismo y la discrecionalidad típicas del sistema político mexicano han representado severas barreras para su desarrollo y consolidación (Moreno Espinoza, 2014). Las tablas 10 y 11 ofrecen un breve recorrido en la evolución de la transparencia bajo distintas ópticas.

Tabla 10: Evolución histórica de las instituciones involucradas en la transparencia de la actividad gubernamental.

Año	Institución
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
1998	Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
2001	Auditoría Superior de la Federación.
2002	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2003	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
2004	Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la Procuraduría General de la República.

Fuente: Elaboración propia, basado en Plasencia Díaz (2014)

Tabla 11: Evolución de las normativas relativas a la transparencia de la actividad gubernamental

Año	Normativa
2002	Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG).
2003	Reglamento a la LFAIPG, Lineamientos generales de la (LFAIPG).
2007	Reforma al Artículo 6. Constitucional
2010	Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares
2014	Reforma Constitucional en materia de Transparencia

Fuente: Elaboración propia, basado en Plasencia Díaz (2014)

2.4.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio

Teóricamente, una mayor transparencia fiscal debería tener una repercusión positiva en el desempeño gubernamental (Cejudo Ramírez, Gerhard Tuma y Zabaleta Solís, 2009). No obstante, los trabajos empíricos sobre la relación entre la transparencia fiscal y el desempeño gubernamental, entendido como el logro de los objetivos planteados, distan de ser concluyentes en cuanto a la relación estadística existente entre las variables mencionadas. Tal como argumentan Bautista y Sepúlveda Reyes (2017), el estudio de la transparencia fiscal es de suma pertinencia, ya que su relación con indicadores sociales y económicos no es clara, ni definitiva, a pesar de los abundantes trabajos ya existentes sobre tal tópico.

El clímax que han experimentado los estudios relativos a la transparencia en los años recientes se basa en la observación de que la transparencia pudiera generar efectos sobre el desarrollo y el crecimiento económico, entre otros fenómenos de similar importancia. De manera específica, debe destacarse el papel de la transparencia en las operaciones de carácter financiero, sea cual sea su naturaleza. La evidencia empírica muestra que naciones con menores niveles de transparencia tienden a contar con menores niveles de competitividad y atracción de inversiones, etcétera. La transparencia también está asociada al consumo de bienes y servicios nocivos para la salud y el bienestar de la población (Rubio Fabián, 2011).

Espitia Galeano (2017), argumenta que las carencias en torno a la transparencia de todo tipo de operaciones fiscales, regionales, nacionales, e incluso a un nivel internacional, pueden afectar cuestiones tales como el combate a la pobreza extrema, la educación, la movilidad social, la inversión en infraestructura, el desarrollo socioeconómico y en suma, en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas naciones.

Andreula, Chong y Gullén (2009) examinan la relación entre la implementación de estrategias de transparencia fiscal y una serie de factores institucionales tales como la claridad en la información transparentada, garantías sobre la misma, roles y responsabilidades claras, la existencia de un proceso presupuestario abierto, y la disponibilidad real de la información, entre otros. Los resultados arrojan una relación positiva entre las variables mencionadas.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es deseable que los objetivos fiscales se presenten de manera homogénea entre todos los niveles de gobierno. También es necesario modernizar el proceso presupuestario en general, desde su elaboración y transparencia hasta la incorporación ciudadana en la fijación de los objetivos correspondientes (Llera y Escudero, 2010).

De acuerdo con Larrú Ramos (2009), la transparencia es una estrategia necesaria en los programas de financiamiento para el desarrollo. Polo Otero (2011), por su parte, observa una relación entre la falta de transparencia fiscal e indicadores fiscales tales como el endeudamiento público. Su análisis se basa en datos correspondientes al periodo 1997 – 2004, en el contexto de Cataluña, España.

Las políticas tendientes hacia el federalismo deben considerar las estrategias implementadas por las entidades sub-nacionales en torno a cuestiones de colaboración, así como el marco normativo y la transparencia con que tales entidades operan, ya que tales estrategias abonarán o, dada su carencia, afectarán el éxito del propio federalismo (Valenzuela Mendoza, 2013).

Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández (2013) argumentan que típicamente, se ha empleado a la deuda pública como indicador de la situación financiera de cierta jurisdicción. Estadísticamente, la transparencia fiscal está asociada con dicha condición financiera. Presumiblemente, la relación mencionada podría explicarse por la credibilidad que los gobiernos adquieren frente a actores externos a su organización al transparentar la información concerniente a sus actividades y condiciones generales. Bajo este supuesto, el desempeño de las jurisdicciones podría verse mejorado cuando emplean estrategias para la apertura de su información, especialmente, en temas relativos al presupuesto. Por otra parte, los ciudadanos suelen mostrar interés en conocer el uso que se le da a los recursos públicos, enfáticamente, en lo concerniente a recursos destinados a programas y servicios públicos. En sentido contrario, ante la falta de información, la credibilidad de los gobiernos quedaría vulnerada, por lo que les resultaría más complicado y costoso, por ejemplo, acceder a créditos, o bien, cobrar los impuestos a la ciudadanía, mismos de los que legalmente son acreedores (al menos en el caso mexicano).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Dada la discrecionalidad y la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones a un nivel nacional, de manera desapegada a las necesidades regionales, puede deteriorarse el principio de la participación ciudadana en la actividad gubernamental, por lo que es necesario implementar estrategias para la inclusión de la ciudadanía en tal sentido (Rezzoagli y Bazza, 2012).

Carlitz (2013) encuentra que las naciones más transparentes tienden a poseer mejores indicadores de crédito (tales como préstamos más baratos) así como mayor disciplina fiscal y menores niveles de corrupción. Existe también evidencia de mejoras en programas que promueven el desarrollo en naciones que emplean estrategias de transparencia presupuestaria.

En su análisis comparativo entre localidades de los Estados Unidos, Harrison y Sayogo (2014), obtienen como resultado datos correlacionales, por lo que, concluyen los autores, no es posible inferir la dirección de la relación estadística entre las variables analizadas: transparencia, participación y rendición de cuentas de la actividad gubernamental.

Arbati y Escolano (2015) encuentran que, en general, es posible encontrar una liga estadística entre la transparencia fiscal y los resultados arrojados por la operación de las entidades públicas, así mismo, se encuentra que la relación entre las variables mencionadas es de mayor intensidad en naciones desarrolladas que en las naciones con economías en vías de desarrollo.

Wang, Irwin y Murara (2015) realizan un estudio con datos correspondientes a 186 países en la década 2003 – 2013, se encuentra evidencia de una mejora gradual en la transparencia fiscal, aplicando para su medición diversos índices existentes en la teoría (tales como flujos fiscales y haberes fiscales, entre otros). A pesar de las mencionadas mejoras, los reportes de información pública siguen lejos de ser integrales. Otro hallazgo resaltable es que, a pesar de las diversas imperfecciones observables entre los distintos indicadores empleados para el análisis, éstos se encuentran altamente correlacionados entre sí. Finalmente, se descubre una relación estadística diferenciada entre la transparencia fiscal y diferentes fuentes de financiamiento de las actividades gubernamentales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Según Gómez Villegas y Montesinos Julve (2014) Transparentar la información fiscal permite el seguimiento de las erogaciones realizadas con las contribuciones de la ciudadanía. Efectivamente, la transparencia del sector gubernamental se ha visto ligada a indicadores relacionados con la salud pública, y de manera genérica, se ha observado una relación entre la transparencia y la mejoría en los resultados arrojados por la actividad gubernamental (García Altés y Argimon 2016).

Ortíz Escobar y Beltrán (2019) analizan la existencia de relación estadística entre la transparencia y la eficiencia de las entidades sub-nacionales colombianas valiéndose del índice de gobierno abierto y del índice de desempeño integral (ambos generados por instituciones gubernamentales colombianas), para el respectivo análisis. Se encuentra una liga robusta y significativa entre la transparencia y la eficiencia gubernamental en la provisión de bienes y servicios al público. En sentido opuesto, las carencias en la transparencia fiscal bien pudieran conducir a un suministro ineficiente de bienes y servicios públicos.

En su trabajo enfocado en el caso mexicano, Astudillo, Blancas y Fonseca Corona (2017), encuentran que en promedio la deuda muestra la tendencia de ser 28% más elevada en los gobiernos sub nacionales donde no existe la obligación legal de hacer transparente el nivel de la deuda pública; asimismo, los autores encontraron que la deuda fue menor en un 43% en los gobiernos sub-nacionales cuya legislación considera límites explícitos para el endeudamiento.

En los Estados Unidos, numerosas ciudades, incluyendo grandes zonas conurbadas como los Ángeles, han promovido diversas estrategias la transparencia de sus actividades, lo anterior, con el propósito expreso de impactar la calidad de los resultados arrojados por la propia actividad gubernamental. En este contexto, se ha analizado el desempeño gubernamental, a través de cuatro áreas de gestión: finanzas y presupuesto, recursos humanos, información e infraestructura. Las observaciones arrojadas han mostrado una liga entre los recursos financieros y humanos disponibles en cierta jurisdicción y la transparencia correspondiente a la misma (Bearfield y Bowman, 2017).

Arapis y Reitano (2017) proponen tres dimensiones de transparencia fiscal: el gobierno debe proveer información fiable sobre sus objetivos de política fiscal. Así mismo, la información gubernamental proveída debe ser precisa y detallada. Finalmente, los puntos anteriores deben verse acompañados por regulaciones que incentiven el flujo de la información en cuestión. Bajo tal propuesta y en el caso específico de los Estados Unidos, es posible observar una relación positiva entre desequilibrios fiscales, desempeño económico y desarrollo humano frente a la transparencia fiscal. Así mismo, es posible establecer una línea entre el incremento el en gasto público con una mayor transparencia fiscal. Finalmente, altos niveles de deuda afectan de manera negativa a los indicadores de transparencia fiscal (Arapis y Reitano, 2017). Así, la tabla 12 muestra una síntesis de las principales relaciones que la literatura atribuye a la transparencia fiscal:

Tabla 12: Relación de la transparencia fiscal con diversas variables

Relaciones	Autor(es)
Transparencia fiscal ↓ Desarrollo	Cejudo Ramírez, Gerhard Tuma y Zabaleta Solís, (2009), Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández (2013), Carlitz (2013), Arbaty y Escolano (2015), Bearfield y Bowman (2017).
Transparencia fiscal ↓ Desequilibrios fiscales	Polo Otero (2011), Astudillo, Blancas y Fonseca Corona (2017)
Transparencia fiscal ↙ ↘ Desequilibrios Desarrollo	Arapis y Reitano (2017)

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores referidos en la tabla

Finalmente, según Plasencia Díaz (2014), pensar la transparencia en una sociedad en la que ha prevalecido la opacidad en los espacios gubernamentales, es un reto que se debe analizar desde perspectivas multidimensionales, ya que la transparencia no es un fenómeno aislado.

2.4.4.-Recomendaciones internacionales

En cuanto a la transparencia fiscal, se han emitido numerosas recomendaciones por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE 2015), entre las que destacan las siguientes:

1.-Asegurar que la documentación y los datos relativos al presupuesto son abiertos, transparentes y accesibles, mediante:

- a) La disponibilidad de informes presupuestarios claros y objetivos que presenten información concerniente a las principales fases de formulación, consideración y debate de las políticas públicas, así como su implantación y evaluación.
- b) La presentación de informes presupuestarios en formatos que resulten comparables entre sí antes de la adopción final del presupuesto, dejando suficiente tiempo para un análisis y debate efectivo sobre las alternativas de políticas públicas durante la fase de implantación y tras el cierre del año fiscal correspondiente para promover una toma de decisiones responsable, así como una supervisión efectiva.
- c) La publicación íntegra, expedita y rutinaria de todos los informes relativos al presupuesto, de manera tal que sea accesible para la ciudadanía y otros actores interesados.
- d) La publicación de un análisis claro del impacto de las medidas presupuestarias, si afectan tanto a los impuestos como a los gastos, bajo la modalidad de un presupuesto ciudadano, o resumen del presupuesto, en un formato estándar y fácil de utilizar.
- e) El diseño y uso de datos presupuestarios para facilitar y respaldar otros objetivos importantes del gobierno como un gobierno abierto, la integridad, la evaluación de programas y la coordinación de políticas públicas entre los niveles de gobierno nacionales y sub-nacionales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En términos generales, México se apega a este primer punto, dada la publicación de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de cada año, documento de carácter oficial que entre otras cuestiones, aborda el entorno económico del país en el año fiscal saliente, las perspectivas y lineamientos de política fiscal y económica para el ejercicio fiscal entrante, así como en términos de un mediano plazo, etc.

En el caso mexicano existen también informes anuales, trimestrales, bimestrales e inclusive mensuales por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos en los que se transparenta información relativa a los principales indicadores de las finanzas públicas, el ingreso, el gasto y el balance del sector público, la coordinación entre entidades federativas, la deuda pública, entre otras cuestiones (SHCP, 2019).

Finalmente debe hacerse la mención de la existencia de presupuestos ciudadanos, o bien, guías rápidas para entender el presupuesto en los distintos niveles de gobierno del país. A manera de ejemplo, se pueden mencionar los casos del Presupuesto ciudadano del Ayuntamiento de Aguascalientes (2019), o del gobierno del estado de Oaxaca (2019), etc.

2.-Presentar cuentas públicas completas, exactas y fiables, mediante:

- a) La contabilización minuciosa y correcta en el presupuesto de todos los ingresos y gastos gubernamentales, sin omitir ni ocultar cifras (salvo escasas y justificadas excepciones) y con leyes que garanticen la veracidad del presupuesto y que limiten el empleo de mecanismos fiscales extrapresupuestarios.
- b) La publicación de una visión general de las finanzas públicas, que englobe niveles de gobierno centrales y sub-nacionales, así como una perspectiva de todo el sector público en su conjunto, como contexto esencial para el debate sobre las alternativas de política pública s sus correspondientes partidas presupuestarias;
- c) La rendición de cuentas de forma que se presenten los costes y beneficios financieros totales de las decisiones presupuestarias, incluido el impacto en los haberes nacionales.

- d) La inclusión y explicación de los programas públicos que se financian por vías no tradicionales.

De manera general, este segundo punto quedaría cubierto, al menos formalmente, dada la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, misma que en su articulado dicta:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales. Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno de la Ciudad de México deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

Artículo 2.- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Nuevamente puede observarse que varias de las medidas sugeridas por la Organización para la cooperación y el Desarrollo económico (OCDE) se aplican en la actualidad en el caso Mexicano, no obstante lo cual el avance sigue siendo insuficiente. Cabe aquí la aclaración de que distintas entidades federativas muestran niveles diferenciados de consolidación en materia de transparencia fiscal (Sour 2017).

2.4.5.-Recomendaciones pendientes en el caso mexicano

Cómo ya se adelantó en la sección anterior, distintas entidades federativas muestran niveles diferenciados de consolidación en materia de transparencia fiscal. Esta problemática es especialmente complicada de abordar, toda vez que, en México, los estados son soberanos en cuanto a su organización interna, por lo que homologar las normativas y los sistemas para la transparencia fiscal requeriría una gran voluntad política de Gobernadores y legislaturas locales.

En este sentido, debe mencionarse que la Conferencia nacional de gobernadores (CONAGO) foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de formales del país, ha creado ya desde 2016 la Comisión de gobiernos abiertos, transparencia y rendición de cuentas, cuya agenda temática vigente cuenta con los puntos siguientes:

1. Gobierno abierto.
2. Transparencia en estados y municipios.
3. Promoción de la integridad pública.
4. Participación ciudadana y colaboración corresponsable.
5. Innovación social y tecnológica.
6. Rendición de cuentas.

Así mismo, se ha establecido una mesa de trabajo y un Grupo de Apoyo Técnico, integrado por los Miembros de la propia Comisión así como por funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación, de la Secretaría de la Función Pública, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de Transparencia Mexicana, que ostenta 3 objetivos específicos:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
1. Capacitación a los funcionarios públicos responsables o involucrados en el proceso de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en las entidades federativas.
 2. Elaboración de un documento básico, con los elementos y parámetros indispensables para llevar a cabo la armonización del Sistema Nacional Anticorrupción en los Estados.
 3. Que la mesa de trabajo sea permanente.

Finalmente, la CONAGO ha realizado un respetuoso exhorto a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con la finalidad de que se contemplen recursos para las entidades federativas, destinados a garantizar la armonización legislativa, así como la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las leyes de las entidades federativas; del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales, en los presupuestos venideros (CONAGO, 2016). Si bien por el momento el compromiso de la CONAGO con la transparencia pudiera resultar un tanto vago o meramente formal, se ha mostrado ya el reconocimiento implícito de que la transparencia en las actividades gubernamentales es necesaria para el desarrollo cabal del país.

2.4.6.-Propuestas de medición

En cuanto a la medición de la transparencia en el ámbito de lo fiscal existen diversas propuestas, no obstante, ninguna de ellas ha mostrado arrojar resultados que puedan aterrizar en torno a cuestiones de la mayor relevancia, sea por la carencia de los propios datos fiscales, de los reportes contables y financieros correspondientes, o bien por la escasa exactitud de la información existente, entre otras limitaciones observadas (Wang, Irwin y Murara, 2015). La preocupación por la transparencia de la actividad gubernamental ha alcanzado un ámbito mundial en los últimos años, así, distintas organizaciones han generado diferentes propuestas para la medición de la transparencia: el índice de presupuesto abierto (IPA), así como el índice latinoamericano de transparencia presupuestal (ILTP), entre otros. Típicamente, el caso mexicano ha alcanzado puestos medios al ser comparado con otras naciones bajo estos indicadores (Hinijosa Cruz y Sáenz López 2012).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Una de las propuestas de medición existente en la literatura es la realizada por el código de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), mismo que se basa en cuatro fundamentos para la evaluación de la propia transparencia: la claridad de las funciones y las responsabilidades de los agentes gubernamentales, la apertura de los procesos presupuestales y su respectiva ejecución, la disponibilidad de la información pública, así como la integridad de dicha información. (Caamaño Alegre, Lago Peñas, Reyes Santías y Santiago Boubeta, 2013).

El Índice de Derecho de Acceso a la Información pretende evaluar las características de las normativas existentes en México en lo relativo al tema de la transparencia, ello, en comparación de las mejores prácticas a un nivel internacional (Gallegos y Rojo Martínez, 2016). Hay que mencionar que este índice en particular hace referencia a la transparencia en un sentido genérico y no a la transparencia fiscal en su sentido específico. Por su parte, Jara Íñiguez (2017) sugiere la creación de indicadores que tomen en cuenta la diversidad de contextos en las jurisdicciones correspondientes, a fin de poder determinar de manera específica cuáles son las áreas con mayor potencialidad de fortalecimiento en las instituciones dedicadas a la promoción de la transparencia, promoviendo con ello efectos más contundentes.

Finalmente, en el contexto específico de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), está legalmente obligada a entregar de manera anual a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PBR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), mismo que en términos generales consiste en un análisis de categorías de información hecha transparente por la autoridad tales como el marco jurídico, la planeación, la programación, los procesos presupuestales, el ejercicio y control de los recursos, el seguimiento y la evaluación en lo relativo a los respectivos presupuestos, etcétera (SHCP, 2018). Si bien tal Informe aparentemente cuenta con solidez metodológica, carece de comparabilidad, ya que los criterios de análisis son cambiantes a los largo del tiempo, por lo que no es posible utilizar dichos informes para esta tesis en específico.

2.4.7.-Definición de indicadores:

Para esta tesis en particular, se emplea el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (IDTF) como indicador del grado de transparencia fiscal observable en las entidades federativas y el periodo de tiempo seleccionado. La selección de este índice se realizó bajo las consideraciones contempladas por Cejudo Ramírez, Gerhard Tuma y Zabaleta Solís (2009):

- 1) EL IDTF se basa en información oficial.
- 2) EL IDTF se publica de manera anual, con información de la totalidad de las entidades federativas de México.
- 3) Los resultados se presentan a manera de una calificación que va del 0 al 100, donde el 100 es la máxima calificación posible.
- 4) EL IDTF posee un carácter integral, ya que se conforma de seis factores distintos:
 - A) Analiza el marco normativo aplicable a la transparencia fiscal en las distintas entidades (Catastro, coordinación fiscal, deuda pública, hacienda, planeación, fiscalización, y por supuesto, transparencia, etcétera).
 - B) Costos operativos, tales como pagos a proveedores, sueldos, entre otros.
 - C) Los documentos que correspondan a la programación presupuestal del ejercicio fiscal correspondiente.
 - D) Reportes básicos de la situación financiera de la entidad.
 - E) Evaluación de resultados.
 - F) La presentación de estadísticas fiscales básicas correspondientes a la entidad.

De manera esquemática, se puede presentar la integración del Índice de transparencia fiscal tal como se muestra en la tabla 13:

Tabla 13: Integración del IDTF

Indicador	Operacionalización
IDTF	Marco normativo existente
	Costos operativos
	Programación presupuestal
	Reportes de situación financiera
	Evaluación de resultados
	Reportes de estadísticas fiscales

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Cejudo Ramírez, Gerhard Tuma y Zabaleta Solís (2009).

En cuanto a las contemplaciones de cada uno de estos indicadores, se puede acudir a lo propuesto por el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (IDTF), mismo que en su edición 2018 versa:

- a) Marco regulatorio: La entidad debe cumplir con todas las formalidades de las siguientes normativas: Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Hacienda, Ley de Fiscalización, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Catastro, Ley de Transparencia, Ley de Deuda Pública, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- b) Costos operativos, las entidades deben contar con información vigente y actualizada sobre los siguientes puntos: Número de plazas del poder ejecutivo, sueldos de funcionarios de primer y segundo nivel, acceso a convocatorias a licitaciones abiertas, adjudicación de adquisiciones, licitaciones públicas, adjudicación directa o por invitación restringida, adjudicación de obra pública, padrón de proveedores de bienes y servicios, padrón de contratistas, inventario de bienes del patrimonio público estatal, concesiones y licencias para la prestación, aprovechamiento y/o explotación de los bienes y servicios públicos,

gastos de representación y viáticos, listados de contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal.

- c) Marco presupuestal: Plan Estatal de Desarrollo (PED), Programas sectoriales, regionales y especiales, Programa Anual de Evaluaciones (de los recursos federales ministrados a las entidades federativas), Ley de Ingresos, Ley de Ingresos Armonizada, Iniciativa de Ley de Ingresos, Proyecciones de Ingresos, Resultados de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Proyecto de Presupuesto de Egresos, Disponibilidad Proyecciones de Egresos, Resultados de Egresos, Informe sobre Estudios Actuariales, Acuerdo de Distribución de Participaciones Federales a municipios Acuerdo de Distribución de Aportaciones Federales a municipios, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), Presupuesto Ciudadano.
- d) Reportes financieros (rendición de cuentas): Disponibilidad del Periódico o Gaceta Oficial, Cuenta Pública, Documento completo Informes anuales de Estado de Situación financiera Detallada, Informe Analítico de la Deuda y Otros Pasivos, Informe Analítico de la Obligaciones Diferentes de Financiamiento, Balance Presupuestario, Estado Analítico de Ingresos Detallado, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Clasificación por objeto del gasto, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Clasificación Administrativa, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Clasificación Funcional, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Clasificación de Servicios Personales por Categoría, Informes de Finanzas y Deuda Pública, Formato Único de Aplicación de Recursos Federales (Ramo 33 Participaciones Federales entregadas a municipios), Existencia de un Sistema de Consulta: Dictámenes sobre Cuenta Pública (órgano de fiscalización estatal), Acceso al Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- e) Evaluación de resultados: Sistema Integral de Indicadores, Indicadores de Gestión, Indicadores de desempeño de los programas realizados con recursos del Ramo 33, Resultado de las evaluaciones a los recursos federales ministrados a las entidades federativas, Informes de Resultados de Auditorías al ejercicio presupuestal
 - f) Estadísticas fiscales: Ingresos, Egresos, Destino del gasto del FAIS, Destino del gasto del FAFEF, Deuda Pública Total, directa e indirecta y/o contingente, al cierre del año, Estadísticas de Transparencia del Poder Ejecutivo, Solicitudes recibidas (electrónicas y manuales) totales y por Secretaría.

Habiendo realizado una breve revisión sobre la conceptualización de la transparencia en lo referente a temas fiscales, o bien la carencia de la misma, algunos trabajos empíricos sobre la relación de ésta con diversos indicadores fiscales, las recomendaciones internacionales, y los principales puntos pendientes en México, así como distintas propuestas para la medición de la transparencia fiscal, se realizó el mismo análisis para el otro factor seleccionado para esta investigación, sea, la inadecuada capacidad de gestión local, cuestión que prosigue a continuación.

2.5.-Inadecuada capacidad de gestión

La presente sección se divide en las siguientes subsecciones: primero, se atiende a la conceptualización y contextualización general de la variable, continuando con sus antecedentes más notorios, la evidencia tanto empírica como teórica de su relación con las demás variables de estudio de esta tesis, las recomendaciones existentes a nivel internacional para la mejora en el comportamiento del fenómeno en cuestión, las recomendaciones pendientes en el caso mexicano, las propuestas de medición existentes en la literatura, y finalmente, con la definición de los indicadores que de manera específica se emplearon en esta investigación.

2.5.1.-Conceptualización

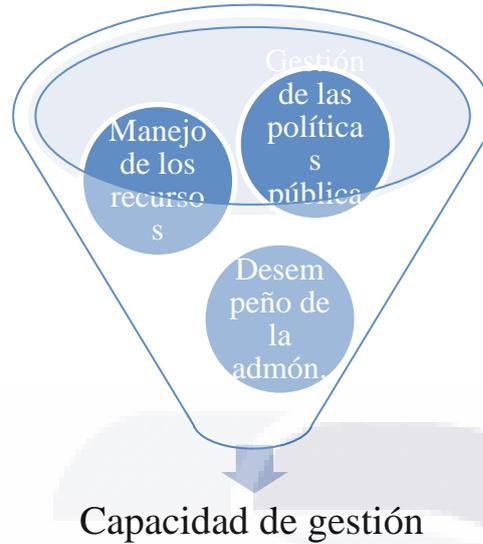
En su obra seminal sobre la capacidad de gestión local, Gargan (1981) desarrolla la idea de que términos tales como capacidad, o construcción de capacidad en lo relativo a la ejecución de los gobiernos locales han tomado importancia en los últimos años. De la manera más sencilla, se podría definir a la capacidad de gestión como la habilidad para realizar aquello que se requiere realizar. Por otra parte, la capacidad está en buena medida determinada por las expectativas de la población, los recursos disponibles, así como las problemáticas percibidas por la ciudadanía.

Ahora bien, un problema que suele presentarse es una diferente concepción de la capacidad de gestión entre los burócratas de distintos niveles de gobierno, cuestión que dificulta la coordinación e inclusive la fijación de objetivos comunes, por lo que la definición de la capacidad de gestión, aunque primera vista pudiera parecer intuitiva, no debe darse por sentada. Continuando con la aportación de Gargan (1981), se puede resaltar el fenómeno de que los gobiernos locales tienden a poseer una diferenciada capacidad de atender los asuntos de que son responsables. El fracaso de los programas públicos suele achacarse a la carencia de capacidad de gestión por parte del gobierno responsable. Se entiende por capacidad de gestión la confluencia de tres áreas específicas:

- 1) La gestión de las políticas públicas, en cuanto a su planeación e implementación.
- 2) El manejo de los recursos, humanos, financieros, etc.
- 3) Desempeño de la administración.

Aunque teóricamente separados, estos puntos interactúan entre sí en la práctica cotidiana de la gestión local (Gargan, 1981). Finalmente, Gargan, concluye su aportación con la aseveración de que la existencia de mecanismos sofisticados de gestión puede impactar la habilidad de las localidades para la obtención de recursos, o bien, incidir en la eficiencia con que los recursos ya obtenidos son empleados. La aportación de Gargan en este sentido puede visualizarse en la figura 3:

Figura 3: Capacidad de gestión según Gargan



Fuente: Elaboración propia, adaptación de Gargan (1981)

Según la aportación de Careaga y Weingast (2003) se puede definir el desempeño gubernamental local como la capacidad de proveer bienes y servicios que atiendan de manera efectiva las fallas de mercado existentes. Un mal desempeño sería entendido como la asignación de bienes y servicios no productivos.

La colaboración entre niveles de gobierno son un requisito indispensable para la solidez de los pactos federales, así como para su objetivo de generar desarrollo entre la población. Tal colaboración puede concretarse a través del establecimiento de reglas claras de gestión, y la transparencia fiscal, entre otras estrategias (Tomás Plá, 1997).

El federalismo mexicano debe incorporar a su modelo consideraciones de carácter fiscal, así como mecanismos para lograr la transparencia de los asuntos gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas. Lo anterior constituye un reto, dado que las entidades federativas al día de hoy no cuentan con la capacidad de gestión, ni con la infraestructura legal ni fiscal para absorber nuevas potestades y sus respectivas responsabilidades de ejecución. Así, la reforma al federalismo resulta necesaria para consolidar el desarrollo nacional (Santiago Altamirano, 2008).

Por su parte, Rosas Huerta (2008) argumenta que la capacidad de gestión a un nivel local suele concebirse como la habilidad de las organizaciones para absorber nuevas responsabilidades (típicamente delegadas desde un nivel gubernamental federal), operar

de manera eficiente y el fortalecimiento de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Así mismo, se hace referencia a las habilidades técnicas y burocráticas de la estructura gubernamental necesaria para concretar sus objetivos planteados. De acuerdo a lo anterior, se pueden destacar aquí las dos principales dimensiones de la capacidad de gestión:

A) Los recursos humanos: Medidos a través de indicadores tales como el número, variedad y cargos de los funcionarios, los mecanismos de reclutamiento y la promoción de los funcionarios; a la formación/capacitación de los recursos humanos, sistema de recompensas y sanciones, capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento y destrezas, etcétera.

B) La organización: Medida a través de indicadores como la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas planeadas, a las responsabilidades asignadas, propósitos y funciones de la organización, a la forma de organización, marco legal, a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, la existencia de mecanismos para la coordinación intergubernamental, entre otros.

Honadle (2001) argumenta que al asignar cada vez más responsabilidades a los gobiernos locales, tal como sucede en un proceso de descentralización, es necesario considerar cuál es su capacidad para asumir dichas responsabilidades. Algunos de los factores que deben revisarse al cuestionarse sobre la capacidad gestora de los gobiernos locales son los mecanismos que éstos emplean para recibir y compartir información, la formación de redes de trabajo, la asistencia técnica de que disponen, entre otras consideraciones. En este sentido, trasladar la responsabilidad de ejecutar funciones tradicionalmente nacionales hacia las entidades sub-nacionales, es una política que debe llevarse siempre bajo cautela, dada la posible incapacidad de los gobiernos locales de afrontar sus nuevas responsabilidades. El razonamiento es análogo cuando se habla de recursos fiscales: transferir la responsabilidad de su captación o bien de su ejercicio, del centro a la periferia, es una política que debe ser acompañada de consideraciones sobre la capacidad gestora local.

El desempeño en la gestión de las localidades requiere de medidas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Algunos de los principales retos que enfrentan las localidades en cuanto a su capacidad de gestión están determinados por las estrategias que implementan para abordar sus distintas problemáticas, así como en la formulación de posibles soluciones. La capacidad de gestión consiste esencialmente en cómo los gobiernos se desarrollan en un sentido multifuncional: la atención a tareas intergubernamentales, el marco normativo de operación, la eficiencia en la concreción de las políticas públicas, etc. En la medida en que los gobiernos logran atender a estas cuestiones, pueden llevar a que la población transite de un cierto estándar de vida a otro más desarrollado. Así, la fortaleza del federalismo está dada por la generación de capacidades de gestión que abonen a la efectiva colaboración entre los distintos niveles de gobierno (Uvalle Berrones, 2009).

La aportación a la temática de la capacidad de gestión local de Ernita Joaquin y Greitens (2012), consiste esencialmente en la propuesta de cuatro distintas dimensiones integrantes de la así llamada capacidad de gestión:

- a) La capacidad de establecer una agenda pública.
- b) La capacidad de formulación de políticas públicas.
- c) La capacidad de implementación de las políticas públicas formuladas.
- d) La capacidad de evaluación de las políticas públicas implementadas.

Según Cabrero y Arellano (2014), los componentes de la gestión son las actividades, las tareas, los procesos y, en suma, los elementos concretos con que se constituye el trabajo cotidiano de las organizaciones gubernamentales. Sánchez Muñoz, Lozano Toscano y Moreno Infante (2016), comentan que la capacidad de gestión de las localidades puede entenderse como la optimización de los recursos disponibles para llevar a cabo los procesos de gestión de que la propia localidad es responsable. Estos procesos se llevan a cabo a través de los distintos bienes tangibles o intangibles de los que dispongan las localidades.

La capacidad para llevar a cabo los procesos de gestión depende del cumplimiento de los requerimientos de la ciudadanía y el dar respuesta a las quejas y necesidades de forma oportuna. Para Ojeda (2016), la capacidad técnica y la racionalidad son las características esenciales de cualquier departamento administrativo, no obstante, tales cualidades difícilmente son observables en el cuerpo burocrático de las entidades sub-nacionales. En añadidura argumenta Mancini (2014), y en lo relativo a las interdependencias funcionales, existe una escasa coordinación entre las unidades participantes en la implementación de cierta política pública en el contexto de criterios técnicos y normativos.

2.5.2.-Antecedentes

Tanzi (1995), examina la capacidad fiscal de los gobiernos locales, la capacidad de gestión nacional y local, así como la fortaleza de las instituciones encargadas de ejecutar el gasto público, entre otros factores, como variables que pueden mediar entre la ejecución de las transferencias intergubernamentales y la estabilización fiscal de las naciones. Los resultados son diferenciados, al grado tal que, en algunas naciones específicas, las transferencias, como mecanismo de descentralización fiscal, han entorpecido llegar a un equilibrio fiscal generalizado.

Según Rosas Huerta (2008), el primer paso para evaluar si una localidad cuenta o no con la capacidad de gestión para atender sus obligaciones, es entender el concepto mismo de capacidad gestora. Esta definición se caracteriza por ser sumamente dinámica a lo largo del tiempo. En los años ochenta del siglo pasado, se entendía por capacidad de gestión la habilidad de cumplir las funciones estatales. Esta postura se caracterizó por limitarse a cuestiones de carácter exclusivamente organizacionales, tales como el proceso de selección del personal y su posterior promoción, etc.

Hacia los años noventa del siglo referido, la noción de capacidad de gestión se vio ampliada, dado que reconoció la existencia de factores o agentes externos a la propia organización que pueden impactar en su desempeño. Una de las características de este nuevo enfoque, es el énfasis que se le dio a la sostenibilidad de la actividad gubernamental, expresada a través de diversas dimensiones: el desarrollo del capital

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

humano, el fortalecimiento de la propia organización y la reforma institucional (Rosas Huerta, 2008).

Ya desde inicios de este siglo XXI, el debate sobre las transferencias intergubernamentales se ha centrado en cuestiones tales como la falta de autonomía financiera de las entidades sub-nacionales (desequilibrios fiscales verticales), la deficiente distribución de bienes y servicios públicos, y la carencia de capacidades institucionales por parte de los gobiernos locales (Pinilla et. al, 2015).

2.5.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio

Según Díaz Flores (2009), el desempeño de las administraciones está impactado por la respectiva capacidad de gestión. Efectivamente, existe una relación estrecha entre los resultados fiscales de los gobiernos, y áreas tales como la capacitación del personal, la planeación y la contraloría, entre otras áreas responsables del ejercicio de los recursos gubernamentales.

Las características burocráticas y gestoras de cierta institución, resultan fundamentales para explicar el comportamiento de la transparencia con que manejan sus operaciones. (Sour 2007), así mismo, desde una perspectiva teórica, la solidez de las instituciones resulta indispensable en la implementación de las políticas fiscales nacionales. La fortaleza institucional posibilita una actuación eficiente de las agencias gubernamentales, lo que a su vez impacta en la estabilidad fiscal, así como en el logro de las metas de desarrollo social planteadas (Dabla Norris et al., 2010).

Existen diferentes cuestiones que deben tomarse en cuenta en lo relativo al federalismo: por un lado, están las consideraciones relativas a la gestión pública, así como los recursos necesarios para su operación, y por el otro lado, están las consideraciones que se refieren al marco normativo bajo el que han de colaborar los distintos niveles de gobierno. Adicionalmente, deben revisarse los fenómenos de competencias compartidas entre los distintos niveles, la transparencia de las operaciones gubernamentales, la autonomía de las entidades sub-nacionales, la responsabilidad y las competencias fiscales, etcétera (Sturm, 2011).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Oyervide (2012) comenta que es necesario contar con indicadores y en general, con una serie de herramientas y lineamientos que permitan el seguimiento y la evaluación de la gestión de las entidades sub-nacionales, lo anterior, dado que es posible atribuir la insuficiencia en la generación de ingresos locales a una estructura inadecuada del personal integrado a la función pública.

La capacidad gestora está determinada por una efectiva sanción de la normativa existente, así como por una asignación de recursos en un contexto de estricta transparencia (Isuani, 2012). Si bien la definición aquí provista resulta parca, deja entrever una relación entre las variables en cuestión.

Los gobiernos locales, en México, no han logrado generar políticas para la captación de recursos fiscales, así como para consolidar su capacidad de gestión, y la participación de la ciudadanía. A caso, la causa de tal debilidad pueda rastrearse a problemáticas tales como la carencia de transparencia en la actividad gubernamental, y a la falta de rendición de cuentas (Cabrero y Arellano 2014).

La gestión procura atender problemáticas socioeconómicas tales como la supresión de la pobreza, el crecimiento económico, la mejora en la calidad de vida, la longevidad, el aumento de la matrícula escolar, así como la permanencia de los estudiantes en las aulas, la disminución del costo operativo de los gobiernos, y, en suma, la mejora de los resultados que en términos de desarrollo arrojan las instancias gubernamentales (Chica Vélez, 2015).

De acuerdo con Pinilla et al. (2015), distintos elementos deben tomarse en consideración al plantear e implementar estrategias descentralizadoras, entre otros puntos, deben considerarse las reglas fiscales operantes, la eficiencia del gasto gubernamental local, la fortaleza institucional de las entidades sub-nacionales, y su capacidad de gestión, etc. Efectivamente, deben atenderse los siguientes fenómenos antes de optar por fortalecer el marco tributario local: la posible ampliación de desigualdades regionales (aumento en los desequilibrios fiscales horizontales), la resistencia del gobierno central a perder sus facultades impositivas en favor de los gobiernos locales, así como la escasa capacidad de gestión de los gobiernos sub-

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

nacionales para administrar los impuestos recaudados (en caso de ser de antemano capaces de recaudar).

Los gobiernos locales han tendido a asumir un papel de simples ejecutores de los planes y programas delegados desde el gobierno central, dejando de lado su papel como recaudadores fiscales. Este fenómeno ha generado un ejercicio irresponsable de los recursos, así como severos déficits fiscales. Uno de los diagnósticos que se pueden realizar sobre las causas de este fenómeno es la baja capacidad gestora observable en la mayoría de las entidades, así como una apatía generalizada entre la ciudadanía. Debe entenderse que las estrategias de descentralización fiscal exigen un cierto nivel de institucionalización, así como marcos regulatorios y fiscales que promuevan mejoras en la capacidad gestora de los gobiernos locales, cuestión que a su vez impactaría en su autonomía y responsabilidad fiscal (Pinilla et al., 2015).

La modernización de la gestión pública es necesaria para la optimización del ejercicio de los recursos descentralizados (transferencias intergubernamentales). Para lograr dicha modernización los gobiernos sub-nacionales deberían generar estrategias de autoevaluación basados en criterios de eficiencia, eficacia, equidad y resultados. Así, la obtención de resultados adecuados depende de la capacidad de gestión, así como la profesionalización de los funcionarios públicos, y en general, de todos los actores involucrados en el ejercicio de los recursos descentralizados. (Vázquez Elorza y Vázquez Cuellar, 2012).

En cuanto a trabajos empíricos sobre la materia, Espejel (2014), analiza la capacidad de gestión de los municipios del estado de México, empleando para ello indicadores tales como la existencia de reglamentos, documentos relativos a la planeación, la autonomía financiera, así como la inversión social. El autor referido encuentra que la capacidad de gestión tiene una relación estrecha con la descentralización, entendida como el traspaso de funciones y potestades del gobierno nacional a los gobiernos locales, así como con el intercambio de información con otras jurisdicciones, el marco regulatorio de las instituciones, las estructuras organizativas existentes y el perfil profesional de los funcionarios locales. La relación entre el perfil de los funcionarios públicos y la capacidad de gestión de los gobiernos locales también es encontrada por Donahue,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Selden, e Ingraham (2000), en su estudio contextualizado en 15 entidades de los Estados Unidos.

En el caso de los gobiernos locales en Inglaterra, se ha observado que la capacidad de gestión está asociada con un desempeño más adecuado por parte de los propios gobiernos. Esta observación se mantiene luego de controlar el análisis estadístico con variables externas, tales como el tamaño de la localidad, la población de la misma, los recursos disponibles, restricciones intergubernamentales diversas, etcétera (Andrews y Boyne, 2010).

Una de las principales problemáticas observables en el sistema de coordinación fiscal existente entre la federación, entidades y municipios, es que agrega demasiados actores que intervienen en la formulación y aplicación de políticas públicas, lo cual añade complejidad al proceso mencionado, cuestión que dificulta la existencia de políticas públicas verdaderamente coherentes (Navarro Arredondo, 2011).

En este escenario, es notorio el dominio del nivel federal sobre los otros órdenes de gobierno, acaso, debido a una mejor capacidad de sus funcionarios de entender la lógica operacional de los programas y sus fuentes de financiamiento, entre otras ventajas. Efectivamente, tanto las entidades federativas como los municipios carecen todavía de una coordinación intergubernamental estratégica necesaria en la planificación del desarrollo en el largo plazo (Navarro Arredondo, 2011).

Para Oszlak (2013) la capacidad de gestión y la transparencia están íntimamente ligadas, ya que confluyen, al menos, en los siguientes puntos: Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía, garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública, mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega, proteger los derechos de usuarios y funcionarios, incrementar la transparencia de la gestión pública, promover la participación ciudadana en la gestión estatal, y finalmente, en aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

Piña y Avellaneda (2017), realizan un estudio contextualizado en Chile para el periodo comprendido entre 2005 y 2013. Sus resultados arrojan que la efectividad de los gobiernos sub-nacionales para brindar bienes y servicios a la población está

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

determinada por la capacidad de gestión observada, así como por una serie de factores de carácter político.

Peláez Díaz, Castillo Picón, y Manrique Cáceres (2017), emplean el indicador de calidad de desempeño local para resolver la cuestión de qué tanto los gobiernos locales son copartícipes de la promoción del desarrollo local. Los autores referidos se basan en los siguientes indicadores para su análisis:

- a) Asegurar la transparencia y la participación de todos los ciudadanos;
- b) Ofrecer servicios públicos eficientes;
- c) Promover la salud y el bienestar de los ciudadanos y
- d) Crear un clima favorable para el crecimiento económico estable.

Los resultados arrojados por esta investigación, contextualizada en el Departamento de Ancash, Perú, muestran que los gobiernos locales provinciales no contribuyen a la generación de desarrollo local. Los autores concluyen que los gobiernos locales del Departamento de Ancash presentan ineficiencias burocráticas, desequilibrios en la distribución de los ingresos, un esfuerzo fiscal insipiente (es decir, desequilibrios fiscales verticales), observaciones a las que, entre otras, podría atribuirse su insuficiente desempeño.

Por su parte, Kariuki y Reddy (2017) encuentran que un personal adecuadamente capacitado para la evaluación de las actividades gubernamentales es imperativo para la mejora de la gestión en el sector público. Otros factores que han mostrado ser relevantes en la mejora de la gestión son la transparencia y la coordinación fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

Las capacidades de gestión de las entidades más rezagadas deben fortalecerse para evitar los efectos perniciosos que generan las transferencias fiscales (Romero y Hernández, 2019). Se entiende en este sentido que un gobierno capaz puede hacer valer sus créditos fiscales, haciéndose con ello de los recursos necesarios para operar las distintas políticas públicas de que es responsable. A manera de síntesis, la tabla 14 presenta las relaciones descritas por los distintos estudios aquí analizados:

Tabla 14: Relación de la capacidad de gestión con diversas variables

Relaciones	Autor(es)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↓</p> <p>Desarrollo</p>	Andrews y Boyne, (2010) Vázquez Elorza y Vázquez Cuellar, (2012). Piña y Avellaneda (2017)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↓</p> <p>Desequilibrios fiscales</p>	Oyervide (2012) Pinilla et al. (2015)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↙ ↘</p> <p>Desequilibrios fiscales Desarrollo</p>	Dabla-Norris et al. (2010)
<p>Federalismo fiscal</p> <p>↓</p> <p>Capacidad de gestión</p>	Espejel (2014)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↖ ↗</p> <p>Federalismo fiscal Transparencia fiscal</p>	Kariuki y Reddy (2017)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↘ ↗</p> <p>Transparencia Desarrollo</p>	Tomás Plá (1997)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↓</p> <p>Transparencia</p>	Sour (2007)
<p>Desarrollo</p> <p>↖ ↗</p> <p>Capacidad de gestión → Transparencia</p> <p>↘</p> <p>Federalismo fiscal</p>	Santiago Altamirano (2008)
<p>Capacidad de gestión</p> <p>↖ ↗ ↘</p> <p>Federalismo fiscal Transparencia Desequilibrio fiscal</p>	Sturm (2011)

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores referidos en la tabla.

2.5.4.-Recomendaciones internacionales

A nivel internacional existen numerosas corrientes y propuestas que buscan mejorar la incidencia de la gestión pública en el desarrollo, una de ellas, especialmente influyente en los últimos años, es la gestión para resultados de desarrollo.

La gestión para resultados de desarrollo o GpRD consiste en una metodología que se basa en facilitar el logro de los objetivos sociales y económicos como resultado de la gestión gubernamental. Este enfoque se originó en una serie de debates que en torno al tema del desarrollo se generaron entre instituciones tales como Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), las agencias internacionales para el desarrollo y los organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras (Chica Vélez, 2015). Como resultado de estos debates se han generado diversos informes y documentos acerca de las buenas prácticas a seguir si se desea implementar la GpRD con éxito. De manera específica, se mencionan a continuación algunas de las recomendaciones expresadas por la OCDE (2012).

1.-Desde la planificación, la ejecución y hasta la terminación, se debe concentrar el diálogo en torno a los resultados. El esfuerzo mencionado busca lograr coherencia general en la gestión de programas y proyectos gubernamentales:

- a) A priori, en la fase estratégica y de planificación, cuando se articulan los resultados esperados y son presupuestados sus costos, así como analizados los impactos esperados en la promoción del desarrollo.
- b) Durante la implementación de programas/proyectos, cuando el seguimiento es necesario para evaluar el progreso y realizar la retroalimentaciones correspondientes.
- c) A posteriori, una vez concluido, cuando los resultados son evaluados respecto a los objetivos y otros factores.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- d) Deben realizarse seguimientos constantes a fin de poder evaluar la sostenibilidad en el largo plazo de los programas y proyectos.

2.-Alinear la programación real, el seguimiento y la evaluación de actividades con los resultados esperados acordados: Cuando los actores involucrados se centran en los resultados esperados, se puede mejorar la alineación de la programación real incluyendo apoyo financiero, seguimiento y evaluación de actividades con los objetivos de resultados acordados entre los propios actores interesados.

Estas primeras dos recomendaciones se ven atendidas dada la publicación del plan nacional de desarrollo, correspondiente a cada periodo gubernamental, tanto a nivel federal como estatal y municipal, mismos que teóricamente, deben estar alineados, si bien, las elecciones desfasadas y sus periodos gubernamentales correspondientes, de por sí diferenciados en cuanto a su duración, dificultan la labor de alineación. Nuevamente, a manera de ejemplo, puede mencionarse que para el Plan nacional de desarrollo 2019-2024, se corresponde un plan estatal de desarrollo que para el estado de Aguascalientes comprende los años 2016 -2022, y un plan de desarrollo municipal, que para el ayuntamiento de Aguascalientes contempla los años 2017 – 2019.

3.- Mantener el sistema de información de resultados tan simple, efectivo, y amigable como sea posible: El marco indicativo para la gestión para resultados deberá, en lo que sea posible:

- a) Ser simple.
- b) Depender de los sistemas del país, apoyando al máximo el fortalecimiento institucional.
- c) Orientado al aprendizaje, así como a la rendición de cuentas.
- d) Armonizado para minimizar costos de transacciones y facilitar análisis comparativos.

Preferentemente, debe existir una lista corta de indicadores clave, con características estandarizadas, para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por parte de la gestión. La lista de indicadores debe ser así mismo económica, es decir, no intentar medir cada cuestión, sino acotarse a las pautas más relevantes. Finalmente, los indicadores deben estar asociados a líneas de tiempo y contar con referencias que faciliten el contraste entre el objetivo planteado y los resultados efectivamente obtenidos.

Esta recomendación se ve adoptada por la implementación por parte de la SHCP (2018) del Modelo Sintético de Información de Desempeño, mismo que constituye un instrumento que consolida y sintetiza la información de desempeño de los Programas presupuestarios, con el fin de promover su vinculación con las decisiones presupuestarias. A través de este modelo, la SHCP evaluó el desempeño de 15 programas presupuestarios emanados del ramo 33 del PEF, obteniendo como resultado que 27% de los mencionados programas mostraron un nivel de desempeño medio (insatisfactorio).

4.- Gestionar para y no por resultados: La gestión para resultados involucra un cambio de mentalidad, inicialmente con la planificación de insumos y acciones, después, con el análisis de sus resultados probables e impactos, hasta centrarse en los resultados e impactos deseados (por ejemplo en la promoción del desarrollo) y luego identificando qué insumos y acciones son necesarias para llegar allí. Lo anterior involucra el establecimiento de puntos de referencia y la identificación de metas de desempeño para evaluar el progreso durante la implementación y finalización del programa.

5.- Usar información de los resultados para gestionar aprendiendo, tomar decisiones, informar y realizar la rendición de cuentas correspondiente: La información concerniente a los resultados debe estar disponible para el público.

- a) Usar información sobre resultados de una manera positiva para gestionar y decidir tomando en consideración las lecciones de la retroalimentación para mejorar acciones subsecuentes.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- b) Cuando se usan los informes para la rendición de cuentas se establecen medidas de desempeño que reflejan el nivel de responsabilidad del actor y los resultados que el propio actor puede lograr en una perspectiva razonable. Esta opción reconoce que, aun con un buen desempeño en la GpRD, ciertos factores ajenos al control de la propia gestión pueden obstaculizar el logro de los resultados esperados.

Por otra parte, el empleo de técnicas tales como la Matriz de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), entre otras herramientas empleadas para la detección de problemáticas públicas, los actores involucrados y sus posturas, así como la identificación de las alternativas de acciones a seguir pudieran ser de gran utilidad en este contexto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Efectivamente, herramientas administrativas tales como el Cuadro de Mando Integral (CMI) puede contribuir de manera significativa a la gestión pública mediante la identificación de las prioridades y la alineación entre los recursos disponibles, obteniendo con ello una notable mejora en el desempeño de la propia gestión (Rodriguez Quesado, Aibar Guzmán, y Lima Rodrigues, 2012). Así mismo, la aplicación de un cuadro de mando integral contribuiría a la transparencia así como a la medición de diversos indicadores, ejerciendo con ello un control más adecuados de los procesos de gestión (Peraza, 2012).

Si bien es cierto que el cuadro de mando integral es una herramienta originada en la administración privada, existe literatura sobre las adaptaciones que pueden realizarse a fin de que tal herramienta funcione en la gestión pública, así, Maguregui Urionabarrenechea, Corral Lage, y Arrizabalaga, 2018), sugieren que además de indicadores financieros clásicos, deben incluirse también indicadores son financieros para evaluar el desempeño del sector gubernamental, además, algunas de las perspectivas deben sufrir alteraciones, por ejemplo, la perspectiva “cliente, debe cambiarse por “usuario/beneficiario”, “procesos internos” por “actividad social”, “crecimiento y aprendizaje” por “formación y desarrollo”, etc.

Finalmente, debe procurarse algún medio para validar y reconocer el trabajo de gestión de los propios funcionarios públicos a fin de mantenerlos motivados en su labor. Entendido de esta manera, el cuadro de mando integral puede ser empleado como un instrumento de evaluación y seguimiento de las distintas estrategias en el sector gubernamental, apoyando una toma de decisiones congruente con los objetivos planteados para la propia actividad gubernamental (Ávila Corzo, Noriega Rivera, Pentón López y Jiménez Valero, 2019).

2.5.5.-Propuestas pendientes en el caso mexicano

Generar capacidades de gestión es un esfuerzo por parte de las entidades federativas, por lo que difícilmente va a consolidarse a menos que existan incentivos para ello. Ligar de manera más determinante la recaudación a la asignación de transferencias podría constituir un mecanismo adecuado para incentivar a los estados a generar mayores capacidades de gestión entre sus funcionarios públicos, a fin de no verse privados de la recaudación necesaria para obtener los deseados recursos federales.

Se insiste en que el empleo de técnicas tales como la Matriz de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), entre otras herramientas tales como el cuadro de mando integral (CMI) empleadas para la detección de problemáticas públicas, los actores involucrados y sus posturas, así como la identificación de las alternativas de acciones a seguir pudieran ser de gran utilidad para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

2.5.6.-Propuestas de medición

Algunos de los indicadores usualmente empleados para realizar la medición de la capacidad gestora local son: el perfil académico de los funcionarios, profesionalización de la función pública, la experiencia laboral del capital humano, la cooperación intergubernamental, entre otros (Honadle, 2001). Meléndez Rojas (2017), propone las siguientes dimensiones para la medición de la capacidad de gestión local: Actividades sustantivas y auxiliares, división del trabajo, especialización de los funcionarios,

departamentalización, delegación, grado de centralización/descentralización observada, el modelo de autoridad existente, así como la estructuración y organización de los sistemas, procesos, tareas y actividades, etcétera. Por su parte, en su trabajo aplicado a los gobiernos locales de Cuba, Hernández Gallardo, Pérez García y Bello Hernández (2013), proponen el esquema mostrado en la tabla 15 para la medición de la capacidad de gestión local:

Tabla 15: Dimensiones e indicadores para la medición de la capacidad de gestión local.

Dimensión	Indicadores
Planificación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de condiciones internas y externas. • Identificación de necesidades de la comunidad. • Identificación de las capacidades disponibles. <ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas de gestión. • Definición de objetivos y metas de gestión. <ul style="list-style-type: none"> • Definición de la estrategia de gestión. • Identificación de procesos de gestión. • Preparación y respuestas ante emergencias. <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad y autoridad.
Programas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Desagregación de la estrategia en programas de gestión. • Identificación de requisitos legales y reglamentarios aplicables por programas. • Determinación de aspectos y evaluación de impactos ambientales por programas. <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de los programas de gestión.
Gestión de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del capital humano. <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de la información. • Gestión de la infraestructura y el ambiente de trabajo. <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de los recursos financieros. • Gestión de los recursos naturales.
Seguimiento y medición para la mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la satisfacción de los pobladores y partes interesadas. • Evaluación del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios aplicables. <ul style="list-style-type: none"> • Auditorías internas (auto-evaluaciones). • Seguimiento y medición de los procesos de gestión. • Evaluación del cumplimiento de la estrategia y programas de gestión. <ul style="list-style-type: none"> • No conformidades, acciones correctivas y preventivas. <ul style="list-style-type: none"> • Revisiones para la mejora del sistema.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Hernández Gallardo, Pérez García y Bello Hernández, (2013).

Características de las estructuras organizacionales, Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos, Características de la reglamentación local, Trámites y servicios, Relaciones intergubernamentales son los indicadores sugeridos por Cabrero y Arellano (2014). Por su parte, Sánchez Muñoz, Lozano Toscano y Moreno Infante (2016) sugieren la dependencia de transferencias intergubernamentales, la capacidad para generar recursos propios, la inversión, la estabilidad del personal directivo y el grado de automatización de procesos.

Algunos indicadores de gestión tales como como el gasto local, el número de funcionarios públicos (como proporción a la población total), etcétera, con indicadores socioeconómicos tales como la tasa de pobreza, la cobertura del sistema de salud, y servicios tales como el abastecimiento de agua potable y áreas verdes, entre otros (Cádiz y Urrea, 2017).

Piña y Avellaneda (2017), realizan la medición de la capacidad de gestión a través de tres dimensiones fundamentales, sea, Capacidad, indicada por las características de los recursos humanos, Habilidades, indicadas por el nivel de integración y las redes de colaboración existente, y la experiencia, indicada por las competencias existentes entre los servidores públicos. De manera más específica, los autores ya referidos, explican cómo realizar la operación de las dimensiones e indicadores en cuestión:

- a) Capacidad (Recursos humanos): Número de empleados.
- b) Habilidades (redes de colaboración existentes): A manera de proxy, se emplea la existencia de programas coordinados entre los gobiernos sub-nacionales y el gobierno central.
- c) Experiencia (competencias existentes entre los servidores públicos): Número de proyectos exitosos en los que el personal ha participado.

Finalmente, Piña y Avellaneda (2017), realizan la recomendación de que, dado que usualmente no puede encontrarse información sobre los niveles operativos en la función pública, los datos a los que debe recurrirse para medir estas dimensiones es a los correspondientes a niveles gerenciales, sobre los cuales suele existir información completa y anualizada incluso en las más pequeñas localidades.

Como se ha podido observar en esta sección, a pesar de que existe hasta cierto punto un consenso sobre qué es lo que debería considerarse como capacidad de gestión local, los indicadores sugeridos por la literatura distan de ser homogéneos, acaso debido a los distintos esquemas de organización de la estructura gubernamental existentes a nivel internacional, así como a la normativa aplicable, y en suma, a la heterogeneidad de las realidades observables.

2.5.7.-Definición de indicadores

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, y dada su adecuación a la realidad mexicana, esta investigación se basará en los indicadores propuestos por el El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE). Elaborado por el INEGI. Además de la justificación ya explicada, podemos ahondar en las siguientes consideraciones para la selección de tales indicadores:

Si bien inclusive en el contexto mexicano existen propuestas diversas para la medición del desempeño gubernamental, tales como La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017), para esta investigación específica se considera que la periodicidad del CNGSPSPE, misma que es anual, otorgará una valoración más adecuada del fenómeno que se busca medir.

El CNGSPSPE fue llevado a cabo con el objetivo expreso de generar información concerniente a la gestión y el desempeño de las instituciones que conforman a los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de que dicha información fuese empleada para la evaluación, monitoreo y medición de las políticas públicas. (CNGSPSPE, 2017). Ahora bien, el censo en cuestión está integrado por distintas secciones, de acuerdo a la temática del área analizada, sea:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- a) Módulo 1: Administración Pública de la Entidad Federativa.
 - b) Módulo 2: Seguridad Pública.
 - c) Módulo 3: Sistema Penitenciario.
 - d) Módulo 4: Medio Ambiente.
 - e) Módulo 5: Justicia Cívica.

Dado el planteamiento de esta investigación, así como el objeto de estudio propuesto, en este proyecto sólo será necesario recurrir al módulo 1 del CNGSPSPE, mismo que hace referencia a diversos indicadores de gestión local, específicamente en lo respectivo al poder ejecutivo (CNGSPSPE, 2017).

En cuanto a los objetivos específicos del módulo 1: Administración Pública de la Entidad Federativa, el CNGSPSPE (2017), plantea la generación de información sobre las estructuras organizacionales de la propia administración pública en lo respectivo a las entidades federativas. Así mismo, se busca la generación de información sobre recursos humanos, presupuestales y materiales, en cuanto a su conformación y distribución, etcétera.

Por otra parte, el censo tiene la finalidad de proveer al usuario la información relativa a la implementación de funciones dirigidas a la planeación y evaluación de las actividades gubernamentales, cuestión que incluye, pero no se limita a la armonización contable, marco institucional, acceso de la ciudadanía a trámites y servicios, disponibilidad de estadísticas generales, entre otras cuestiones.

Finalmente, la información del Módulo 1 del CNGSPSPE cuenta con el objetivo de registrar información sobre las características de la normatividad que rige la operación y funciones de la administración pública en las entidades federativas del país. El módulo 1 del censo referido, está integrado a su vez por los siguientes sub apartados, en función a los objetivos ya comentados:

- a) Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno.
- b) Trámites y servicios.
- c) Protección civil.
- d) Catastro Estatal.
- e) Transparencia.
- f) Control Interno y Anticorrupción.

- g) Participación ciudadana.
- h) Marco regulatorio.
- i) Defensoría de Oficio.
- j) Servicios Periciales.
- k) Centros de Justicia para mujeres

Dado que la literatura no considera a los puntos i) Defensoría de oficio, j) Servicios periciales, ni k) Centros de justicia para mujeres, como indicadores de la capacidad de gestión pública local, dichos indicadores no serán considerados en el posterior desarrollo de esta investigación. Así mismo, se ha optado por no incluir los puntos d) Catastro estatal y e) Transparencia, dadas numerosas irregularidades observables en las bases de datos oficiales existentes.

Finalmente, el CNGSPSPE fue seleccionado como fuente, toda vez que sus resultados son publicados de manera anualizada, su población objetivo es la administración pública a un nivel estatal, y su cobertura geográfica es nacional, con la posibilidad de desglosar la información a niveles sub nacionales (CNGSPSPE 2017).

De manera esquemática, se puede resumir la propuesta de indicadores para la capacidad de gestión local de acuerdo a la tabla 16:

Tabla 16: Medición del constructo Capacidad de gestión local

Variable	Indicador
Capacidad de Gestión local	Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno.
	Trámites y servicios.
	Protección civil.
	Marco regulatorio.
	Participación ciudadana
	Control Interno y Anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia, con base en el CNGSPSPE (2017)

Según el propio CNGSPSPE, en su edición 2018, los indicadores mencionados en la tabla 16 contemplan las siguientes observaciones:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- a) Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno: Perfil de los titulares de las instituciones, sea, por grado de estudios, por estatus, por antigüedad en la administración, y por empleo anterior. Para esta tesis se recurrió específicamente a la caracterización de los titulares de las instituciones según su grado de estudios.
 - b) Trámites y servicios: Catálogo de trámites y servicios, gestión de trámites y servicios, distintos trámites y servicios realizados ante las instituciones.
 - c) Protección civil, Capacitación del personal en material de protección civil, acciones de prevención, fenómenos perturbadores, cambio climático.
 - d) Control interno y anticorrupción: Control interno, Declaraciones patrimoniales, Contraloría social, anticorrupción, trámites en materia de anticorrupción, Capacitación del personal de la Administración Pública de la Entidad Federativa sobre anticorrupción.
 - e) Participación ciudadana: Disponibilidad de espacios para la participación y/o consulta ciudadana.
 - f) Marco regulatorio: Leyes estatales, Disposiciones normativas, Asociación intergubernamental, Asociación intergubernamental en materia de deporte y cultura, Asociación intergubernamental en materia de protección medio ambiental.

Habiendo revisado el concepto de capacidad de gestión local desde diversas perspectivas, así como algunos de sus antecedentes, relación con las variables de estudio, las recomendaciones internacionales existentes, las propuestas sugeridas por la literatura para su medición, así como habiendo determinado cuáles han de ser los indicadores a emplear en esta investigación y sus connotaciones, se continua ahora con la siguiente sección.

2.6.-Desequilibrios fiscales

La presente sección se divide en las siguientes subsecciones: primero, se atiende a la conceptualización y contextualización general de la variable, continuando con sus antecedentes más notorios, la evidencia tanto empírica como teórica de su relación con las demás variables de estudio de esta tesis, las recomendaciones existentes a nivel internacional para la mejora en el comportamiento del fenómeno en cuestión, las recomendaciones pendientes en el caso mexicano, las propuestas de medición existentes en la literatura, y finalmente, con la definición de los indicadores que de manera específica se emplearon en esta investigación.

2.6.1.-Conceptualización

Inzunza Mejía y Sánchez Díaz (2013) brindan una definición bastante parca sobre el equilibrio fiscal al comentar que éste equivale a la disciplina fiscal, en otras palabras, a un déficit o en su caso superávit público igual a cero. Tan lacónica como lo es, esta definición ofrece un marco estrecho para discernir de manera estricta qué es lo que se ha de entender por equilibrio fiscal. Por su puesto, la definición de desequilibrio fiscal consistiría entonces en el fenómeno opuesto, es decir la existencia de un resultado fiscal no balanceado.

Catalán (2013) argumenta que el equilibrio fiscal está dado, precisamente, por un equilibrio entre el superávit y el déficit público, es decir, una diferencia igual a cero entre ambos indicadores, por lo que de alguna manera se puede decir que su definición se corresponde con la aportación de los autores anteriores.

Calvellina Miller (2013) parece realizar un símil entre equilibrio fiscal y equilibrio financiero al referirse a éste último como el control ejercido sobre ingresos y gastos públicos a fin de mantener una hacienda pública sana. En este mismo tenor, Domínguez Martínez y López Jiménez (2012) equiparan al equilibrio fiscal con la estabilidad presupuestaria en el sector público.

La tendencia a comparar los conceptos de equilibrio fiscal y equilibrio financiero continúa con Galván (2014) quien comenta que el equilibrio fiscal consiste en las reglas y controles que se establecen al proceso de elaboración y ejecución del presupuesto gubernamental, especialmente en torno a indicadores tales como el déficit, el nivel de deuda, gasto, etcétera, con la finalidad de lograr una condición saludable en las finanzas públicas con el menor costo social posible. Puede entonces observarse que, a diferencia de otros autores, Galván introduce un componente social a su definición, cuestión que pudiese ser resaltable.

Debe realizarse aquí la separación entre dos términos que fácilmente pueden confundirse, la sostenibilidad fiscal y el equilibrio fiscal: se entiende por sostenibilidad fiscal la situación bajo la cual cierta administración puede solventar sus gastos en el largo plazo dada la proyección de los ingresos esperados a futuro por la misma, evitando con ello déficits que pudiesen desencadenar condiciones de crisis. El equilibrio fiscal, por otro lado, sería un corte en el tiempo en este mismo proceso, es decir, la sanidad fiscal de cierta administración en un momento específico (Hidalgo de los Santos y Doimeadiós Reyes, 2016).

Ahora bien, como en su momento ha sido explicado, el objetivo mismo del federalismo fiscal, específicamente en su vertiente compensatoria, es la reducción de los desequilibrios fiscales existentes entre las distintas regiones de cierta nación. Para entender con mayor claridad esta cuestión es indispensable diferenciar entre dos tipos de desequilibrios fiscales: el vertical y el horizontal. Para tal diferenciación, puede acudirse a lo expuesto por Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011):

- a) Desequilibrio fiscal vertical: consiste en la diferencia entre los ingresos propios generados por cierta entidad sub-nacional (de manera independiente a las transferencias intergubernamentales) y los gastos totales de que la misma entidad es responsable.
- b) Desequilibrio fiscal horizontal: consiste en el fenómeno en que las distintas entidades de un mismo nivel de gobierno presentan una capacidad fiscal diferenciada entre sí.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Para Bosch (2009), los desequilibrios fiscales verticales son esencialmente consecuencia de una falta de correspondencia entre la asignación de responsabilidades de gasto y las facultades para la obtención de ingreso entre los distintos niveles de gobierno. Estos desequilibrios suelen ser atendidos, precisamente, mediante la asignación de transferencias fiscales intergubernamentales. Por su parte, los desequilibrios fiscales horizontales pueden ser ocasionados por tres fenómenos específicos, según el autor ya referido:

- a) Discrepancias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en lo relativo a su capacidad fiscal o bien, en cuanto a sus bases imponibles (sujetos obligados a contribuir al gasto público según la ley respectiva).
- b) Diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en lo concerniente a los costos en provisión de bienes y servicios públicos (por cuestiones territoriales, dificultad de acceso a las poblaciones, entre otras consideraciones).
- c) Discrepancias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en lo que respecta a las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos (cuestiones de carácter demográfico, etcétera).

Según Bonet y Reyes Tagle (2010) la sumatoria de las participaciones y aportaciones federales representa alrededor de tres cuartas partes de los ingresos de las entidades federativas en México. Los ingresos generados por las propias entidades típicamente representan alrededor del 10% de sus ingresos totales. El restante 15% normalmente puede rastrearse hacia convenios de descentralización, deuda, entre otros conceptos.

Aunque diferenciados dadas las correspondientes legislaciones locales, y tomando en cuenta que las entidades presentan un nivel diferenciado en la capacidad de hacer efectivos los créditos fiscales de que son acreedores, algunos de los principales impuestos existentes entre las distintas entidades federativas de México, son los enlistados en la tabla 17:

Tabla 17: Impuestos estatales

<ul style="list-style-type: none"> • Sobre hospedaje • Sobre nóminas • Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos • Sobre tenencia o uso de vehículos • Impuestos especiales a la producción y servicios • Sobre remuneraciones al trabajo personal • Sobre la enajenación de bienes inmuebles • Sobre el ejercicio de profesiones y honorarios • Sobre la adquisición de bienes inmuebles • Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales

Fuente: Elaboración propia con base en Bonet y Reyes Tagle (2010)

A manera de síntesis sobre lo comentado en este apartado, se presenta a continuación la tabla 18, en que pueden observarse las distintas nociones de desequilibrio fiscal aquí abordadas:

Tabla 18: Desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

<p>Desequilibrio fiscal:</p> <p>Carencia de un resultado fiscal balanceado</p>	<p>Desequilibrio fiscal vertical:</p> <p>Diferencia entre las responsabilidades de gasto de cierta entidad y los ingresos propios de la misma.</p>	
	<p>Desequilibrio fiscal horizontal:</p> <p>Discrepancias entre entidades de un mismo nivel de gobierno.</p>	Capacidad fiscal diferenciada
		Costos diferenciados en la provisión de bienes y servicios.
		Necesidades diferenciadas en la provisión de bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011) y Bosch (2009)

2.6.2.-Antecedentes

En tanto términos económicos, las nociones de equilibrio / desequilibrio, están íntimamente ligados a la evolución de los fenómenos económicos en sí. En el ámbito de lo fiscal, se pueden rastrear sus antecedentes, según González Temprano (2014), hasta los inicios de la economía clásica (segunda mitad del siglo XVIII). Bajo la postura clasicista, los presupuestos públicos deben ser equilibrados en lo relativo a ingresos y gastos. Así mismo, las finanzas gubernamentales deben permanecer saneadas. Dados eventos extraordinarios, estos supuestos pueden romperse, siempre que se subsanen a la mayor brevedad posible mediante estrategias de incremento en la presión fiscal (recaudación mediante impuestos a la ciudadanía). Efectivamente, según Smith (1983), lo prudente, es que los gobiernos procuren que sus ingresos y sus gastos sean equiparables.

Continuando con González Temprano (2014), la teoría clásica fue dominante hasta la crisis económica de 1929, a partir de la cual se replanteó la participación del estado, de ser un simple regulador, a ser un activo interventor en la actividad económica de las naciones. La teoría emergente luego de la mencionada crisis fue la Keynesiana, misma que termina por consolidarse luego de concluida la segunda guerra mundial. Fiscalmente, esta etapa es relevante dado el notorio incremento del gasto público y el consecuente déficit gubernamental, en esencialmente todas las naciones desarrolladas a nivel global y, mismo fenómeno que, en menor medida, también ocurrió en las naciones en vías de desarrollo.

La siguiente etapa relevante en cuanto al entendimiento de los equilibrios fiscales, sus causas y consecuencias, está ligada directamente a una nueva crisis económica mundial, acaecida en 1973. La crisis mencionada da inicio a una etapa de constantes y profundas reestructuraciones presupuestales a nivel mundial, mismas que continúan de manera relativamente ininterrumpida hasta el año de 2007. Este lapso se caracterizó por el déficit público excesivo y su financiamiento de las actividades gubernamentales a través de una deuda pública en constante crecimiento, con lo que el equilibrio fiscal se ve sistemáticamente roto, en ocasiones, poniendo a prueba la sostenibilidad de los sistemas fiscales de diversas naciones (González Temprano, 2014).

La fase en que actualmente se encuentran las naciones, según González Temprano (2014), no podía haberse desencadenado sino a causa de una nueva crisis económica mundial, en este caso, la ocurrida en 2008. Según el autor ya referido, en la práctica, la crisis del 2008 ha significado un endeudamiento escandaloso de las naciones, con la consecuente vulneración de los presupuestos públicos y la noción del equilibrio fiscal. En cuanto a la teoría, la crisis ha arrojado un clima de incertidumbre, en que ninguna posición teórica es claramente dominante entre las distintas posturas existentes sobre cómo abordar la problemática de los desequilibrios económicos y fiscales observables.

En el caso específico de México, Aguilar Gutiérrez (2010) comenta que una problemática constante en el sistema de coordinación fiscal durante las últimas décadas, es que los gobiernos sub-nacionales requieren a la federación cada vez más transferencias de recursos fiscales, con la finalidad de contar con los recursos necesarios para su operación cotidiana, no obstante tales requerimientos, las entidades sub-nacionales no han optado por buscar mecanismos para mejorar los indicadores concernientes a la recaudación de recursos por cuenta propia. El fenómeno descrito ha puesto en tela de juicio la existencia de corresponsabilidad fiscal entre los distintos órdenes de gobierno.

2.6.3.-Evidencia de su relación con las variables de estudio

Sobre la relación entre el ámbito de los desequilibrios fiscales y los resultados de la actividad gubernamental, Trujillo Salazar (2008), refiere que determinado sistema fiscal puede llevar a unas finanzas públicas tanto estables como inestables, contribuir a la equidad en el acceso y disfrute de los bienes y servicios públicos por parte de la población, o a amenazarla. Así, según el propio autor referido, la creación e instrumentación de ciertas instituciones fiscales puede llegar a determinar el logro de los objetivos de una nación.

La teoría de las finanzas del sector público dicta, en líneas generales, que los gobiernos deben desempeñar ciertas funciones básicas para contrarrestar las fallas de mercado:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- a) Función estabilizadora: básicamente se refiere a las actividades fiscales y monetarias nacionales. Su objetivo es la estimulación de la actividad económica a través de medidas tales como el control de la inflación y el déficit, etc.
 - b) Función de distribución: se trata de redistribuir el ingreso entre la población, así como entre las distintas regiones del país, a través de bienes y servicios de carácter público.

Según el propio Trujillo Salazar (2008), existen diversas ópticas sobre cuál debe ser la distribución de facultades fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos locales. La controversia sobre cómo deben distribuirse las potestades fiscales entre los distintos órdenes de gobierno es una de las más complejas en el ámbito de las finanzas gubernamentales, dadas las marcadas diferencias socioeconómicas y políticas entre las distintas regiones que pueden integrar a un mismo país.

Aunado a ello, según la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA, 2009) las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, en el ámbito de lo fiscal, deben establecerse a partir de las capacidades de recaudación de ingresos y de ejecución de competencias asignados a cada uno ellos. Existe también la propuesta de alterar la participación que le corresponde a cada nivel de gobierno en lo relativo a los impuestos sobre los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de incrementar el grado de cooperación intergubernamental, así como la autonomía financiera de las entidades federativas (Bertello y Uña, 2009).

Ahora bien, teóricamente, los desequilibrios fiscales verticales operan precisamente para subsanar los desequilibrios fiscales horizontales valiéndose para ello de las transferencias intergubernamentales, mismas con las que el gobierno federal busca que las entidades cuenten con una base fiscal homogénea (es decir procurando un equilibrio fiscal horizontal), garantizando con ello la cobertura de servicios básicos para la población independientemente de la capacidad y el potencial recaudatorio de cada una de las entidades por separado. Un desequilibrio fiscal vertical moderado puede ser técnicamente adecuado, toda vez que reservando los principales conceptos de ingreso

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

para la federación, la recaudación sería relativamente sencilla, barata y, en suma, eficiente (Ávila Parra e Hinojosa Ojeda, 2011).

Por otro lado, es común observar naciones en las cuales la actividad económica se concentra en algunas zonas específicas, tal como es el caso de México. Esta concentración de la actividad económica puede provocar una diferenciación en la capacidad de las entidades para generar ingresos fiscales. Esta diferenciación sería entonces un desequilibrio fiscal horizontal. En resumen, el hecho de que la federación se reserve el derecho de recaudar la mayoría de los ingresos, o al menos los más cuantiosos o representativos para las arcas públicas, es una estrategia que ataca efectivamente a los desequilibrios fiscales horizontales, pero al mismo tiempo, aumenta o por lo menos tiende a perpetuar los desequilibrios fiscales verticales existentes (Ávila Parra e Hinojosa Ojeda, 2011).

En el contexto de América latina, una serie de complicaciones derivadas de un situación fiscal precaria, tales como la caída en los niveles de desarrollo poblacional, y la pérdida de la capacidad de gestión gubernamental, han llevado al descrédito de los organismos gubernamentales durante los últimos años. En el caso específico de México la concentración de facultades y recursos en torno a la federación ha agravado de manera especial el fenómeno descrito, cuestión que queda evidenciada por el desarrollo desigual que caracteriza al país (Uvalle Berrones, 2009).

Por su parte, Tello Macías (2013) argumenta que el estado de las finanzas públicas ciertamente puede afectar el contexto bajo el cual se producen los bienes y servicios públicos. En un intento por mantener finanzas públicas sanas, la teoría neoclásica aboga por un presupuesto austero y equilibrado (es decir por el equilibrio fiscal). En el caso de México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el diario oficial de la federación (DOF) en 2006 restringe la posibilidad de recurrir al déficit público como estrategia para la directriz económica por parte del sector gubernamental a un nivel sub-nacional. Si se atiende al artículo 1 de la ley mencionada ley, puede leerse que no solo el gasto, sino en general las actividades fiscales están normadas a través de tal cuerpo legal:

La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2019).

Se puede decir que las condiciones fiscales de los gobiernos se ven moldeadas tanto por las decisiones locales como por el contexto externo. Consecuentemente, un análisis de la situación fiscal de cierta localidad debería incluir la revisión de la estructura fiscal de la propia localidad, así como el equilibrio entre dicha estructura y el contexto externo correspondiente. Desde esta óptica, la clave para lograr una condición fiscal favorable es adaptar las decisiones fiscales al respectivo contexto. De manera general, cuando se habla de contexto, se hace referencia a los recursos económicos disponibles, restricciones intergubernamentales, características socioeconómicas de la población, la cultura política predominante, e inclusive el riesgo de sufrir desastres naturales, entre otras cuestiones. Así, teóricamente, ahí donde las decisiones fiscales y los recursos económicos disponibles no se encuentran ligados, deviene el estrés fiscal del sector gubernamental (McDonald, 2017).

Aquí puede rescatarse la aportación de Salazar Jiménez (2009), quien postula que los gobiernos locales que cuentan con una mayor autonomía en lo relativo al proceso de toma de decisiones, así como una mayor información sobre las demandas de la población, suelen dar por resultado una más adecuada prestación de servicios públicos. Este argumento se ve respaldado por McDonald (2015), quien comenta que una mayor libertad en las políticas fiscales sub-nacionales puede llevar a una condición fiscal más adecuada en dichas jurisdicciones, lo cual, a su vez, puede conducir a una mejor provisión de bienes y servicios públicos que impacten en el desarrollo de la población.

Por otra parte, según Rezzoagli (2011), el federalismo fiscal es una estrategia empleada por las naciones para procurar el equilibrio horizontal las distintas regiones que la integran, ello, con la finalidad de promover un crecimiento sustentable y homogéneo de las mismas. Por otra parte, comenta el autor, no debe dejarse de lado el hecho de que el desequilibrio entre la asignación de responsabilidades de gasto y las potestades fiscales

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

entre los distintos niveles de gobierno son consecuencia de un intrincado proceso histórico.

En el caso mexicano todavía persisten algunos puntos pendientes, entre ellos, se requiere dotar de mayor autonomía financiera a los gobiernos sub-nacionales; así como estimar los desequilibrios fiscales horizontales, cuestión que actualmente no se estipula de manera explícita en la ley respectiva, realizar mediciones cada vez más adecuados de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto en los distintos ámbitos de gobierno, y, finalmente, buscar estrategias más transparentes para asignar las transferencias intergubernamentales (Castellanos, 2013).

Existen también factores organizacionales que afectan a la condición fiscal de las localidades. Efectivamente, la condición fiscal de una localidad puede ser explicada como el resultado de una serie de decisiones organizacionales basadas en la percepción de los administradores de ciertos riesgos y oportunidades contextuales, así, el contexto suele determinar a las decisiones organizacionales, mismas que a su vez son empleadas para explicar las condiciones fiscales de las localidades (McDonald, 2017).

En cuanto a los trabajos de carácter empírico en esta materia, se pueden encontrar las siguientes contribuciones: Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez Álvarez-Díaz, (2008), analizan la desigualdad en la asignación de recursos que, en el caso de las Comunidades Autónomas Españolas, introduce el esquema de transferencias intergubernamentales existente. Entre sus resultados, los investigadores en mención destacan que no hay un efecto significativo en los indicadores empleados para su estudio, a pesar de las recientes reformas al esquema referido.

En general, puede afirmarse que las entidades sub nacionales de Brasil cuentan con una notoria autonomía en lo relativo a sus facultades de generación de ingreso, así como en la determinación del ejercicio del gasto público. La mejora de los indicadores fiscales de las entidades federativas brasileñas ha traído consigo un mayor equilibrio fiscal a nivel nacional (Afonso Rodrigues y Serra, 2007).

Hierro Recio y Atienza Montero (2015) realizan un análisis para el periodo comprendido entre 1987 y el 2010 para las Comunidades Autónomas Españolas. Se

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

observa que el efecto re-ordenador y redistributivo de las transferencias (su objetivo mismo para el caso español) ha ido reduciéndose en el lapso estudiado, en otras palabras, cada nuevo modelo de financiamiento a través de transferencias intergubernamentales es menos efectivo que el anterior.

El estudio contextualizado en el caso español efectuado por Argimón y Cos (2012), busca los determinantes de los resultados fiscales. Los hallazgos consisten en que la legislación en materia fiscal no ejerce efecto alguno sobre la variable analizada, por otra parte el grado de autonomía fiscal está relacionado con una operación más disciplinada de los haberes fiscales de las localidades. La transferencias intergubernamentales, por su parte, han generado un fenómeno de dependencia fiscal de las entidades hacia el gobierno nacional (es decir, han generado desequilibrios fiscales verticales).

Rodden (2002), analiza la relación de factores políticos y fiscales sobre el desempeño fiscal de los gobiernos locales. Los hallazgos arrojados consisten en que los presupuestos equilibrados durante un plazo prolongado están relacionados con la restricción para la emisión de deuda dictada desde un nivel nacional hacia los gobiernos locales. Por otro lado, cuando por cualquier razón las obligaciones existentes son financiadas simultáneamente por el gobierno nacional y sub-nacional, entonces resulta poco creíble que el gobierno nacional se abstenga de socorrer a los gobiernos locales bajo estrés fiscal.

El estudio de Eyraud y Lusinyan (2013), basado en los países de la OCDE, examina la relación entre las distintas fuentes de financiamiento de los gobiernos locales y su correspondiente desempeño fiscal. Los resultados apuntan a que el desempeño fiscal de los gobiernos locales se fortalece dada la dependencia de transferencias intergubernamentales. Así mismo, la emisión de deuda tiende a disminuir cuando la mencionada dependencia es observada. Por otra parte, la disminución de los desequilibrios fiscales explica las mejoras en términos de balances presupuestales.

El sistema de nivelación (equilibrio) fiscal, para el caso español, genera un efecto de sobre nivelación, en el sentido de que invierte las condiciones iniciales en favor de las entidades sub-nacionales con menor capacidad fiscal, en perjuicio de las entidades sub-

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

nacionales que de manera inicial contaban con una mayor capacidad fiscal. Es decir, el sistema no tiene efecto de auténtica nivelación, sino de simple inversión de las posiciones relativas iniciales, fenómeno que hace necesario un replanteamiento del modelo de transferencias fiscales (Bosch, 2009).

Hepp y Von Hagen (2011) analizan el efecto redistributivo del sistema fiscal federal en el caso específico de Alemania. Encuentran que la coordinación en la temática de los ingresos provenientes de impuestos entre los estados y la federación tiende a reducir de manera efectiva las diferencias observables en el ingreso correspondiente a los gobiernos sub nacionales.

Distintos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han aplicado diversas reformas en el ámbito de lo fiscal en las últimas décadas. La mayoría de estas reformas han consistido en asignar de manera paulatina cada vez más responsabilidades de gasto, así como potestades tributarias a los niveles sub-nacionales de gobierno. No obstante, las asignaciones de responsabilidades y potestades no han sido equilibradas en todos los casos, fenómeno que ha generado importantes desequilibrios fiscales verticales. Ante esta encrucijada, los gobiernos sub-nacionales suelen generar dependencia financiera hacia el gobierno nacional, o bien, recurrir a una exacerbada deuda pública para financiar sus responsabilidades de gasto (Eyraud y Lusinyan, 2013).

Herrera Aguilar y Martínez Hernández (2018) realizan un análisis, a manera de comparación contextualizada en los casos de México y Brasil, sobre el desempeño de las finanzas gubernamentales a un nivel sub-nacional y su efecto en el desarrollo de las propias jurisdicciones. Se parte del supuesto de que las entidades sub-nacionales con mayores niveles de autonomía fiscal presentan así mismo mayores niveles en los indicadores correspondientes al bienestar de su población, así como una mayor provisión de bienes y servicios para los mismos, hipótesis que se ve confirmada luego del análisis estadístico realizado.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las transferencias intergubernamentales están consideradas como un factor determinante en el desempeño de los gobiernos locales en lo relativo a la provisión de los bienes y servicios de que son responsables. En el caso de los Estados Unidos, se ha observado que existe relación entre la proporción de los ingresos locales provenientes de las transferencias intergubernamentales y diversos indicadores de desempeño gubernamental. A pesar de la existencia de la relación estadística mencionada, se ha observado un escaso poder predictivo entre las variables en cuestión, fenómeno que sugiere la existencia de variables moderadoras en la relación descrita (Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández, 2013).

Por su parte, González (2014), analiza los efectos distributivos de las transferencias y su impacto en la desigualdad observable en la población analizada (países ubicados en América latina). Este autor descubre una relación positiva entre las transferencias realizadas por los gobiernos nacionales a sus respectivas entidades (provincias, departamentos, etc., según el caso específico), y ciertas mejoras en los indicadores de equidad en las distintas naciones de la región ya mencionada.

En una investigación ya contextualizada específicamente en el caso mexicano, Sour (2008), encuentra que las transferencias intergubernamentales provenientes de los Ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación han generado un efecto negativo a un nivel sub-nacional, específicamente en lo relativo al esfuerzo observado en los gobiernos por incrementar la recaudación de ingresos fiscales propios. Tal resultado es diametralmente opuesto al buscado a través de dichas transferencias, tal como ya se ha explicado en su momento.

El grado de autonomía financiera (equilibrio fiscal vertical) que ostentan los gobiernos sub-nacionales afecta de manera significativa la oferta de bienes y servicios públicos a la población. A su vez, el grado de autonomía referido, puede explicarse desde distintas ópticas, por un lado, las transferencias intergubernamentales operan como correctoras de las disparidades socioeconómicas de las entidades sub-nacionales (desequilibrios fiscales horizontales), por otro lado, el grado de autonomía correspondiente a cada localidad también puede explicarse por su capacidad de generar recursos propios (Aguilar Gutiérrez, 2010).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Los resultados de la investigación de Aguilar Gutiérrez (2010), alimentada por datos correspondientes a las tres principales zonas metropolitanas de México (Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México), apuntan a que los gobiernos municipales presentan una clara tendencia a reducir su esfuerzo fiscal, así mismo, se encuentra que las transferencias intergubernamentales inciden en el incremento del gasto de aquellas jurisdicciones que las reciben.

Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011) emplean el índice de Gini (mismo que se presenta en una escala que va del 0 al 1, donde 0 es la perfecta desigualdad y 1 significa la perfecta igualdad en una distribución de datos dada) para medir la desigualdad de las participaciones federales asignadas entre las entidades federativas. Los autores obtienen como resultados que dicho índice menguó de 0.32 a 0.21 en el periodo 1990 - 2010, lo cual sugiere una reducción de los desequilibrios fiscales horizontales, no obstante, los recursos propios de las entidades, empleados a manera de indicador de desequilibrios fiscales verticales, se redujeron en casi 7.5% en el mismo periodo, lo que indica precisamente un aumento en la variable mencionada. Estos resultados se corresponden con la teoría existente sobre el tópico, en el sentido de que los desequilibrios fiscales verticales pueden emplearse a manera de control de los desequilibrios fiscales horizontales.

Guillermo Peón y Vargas Casimiro (2017) analizan a través de un panel de datos los efectos que la política de transferencias vigente en México ha provocado en la recaudación de ingresos propios por parte de la totalidad de las entidades federativas del país, específicamente en el periodo 2003-2010. Los autores mencionados encuentran que las transferencias han incidido de manera negativa en la eficiencia recaudatoria de las entidades, si bien, tal efecto negativo ha tendido a disminuir a lo largo del periodo analizado.

Rodríguez Pueblita (2017) analiza el periodo comprendido entre 1990 y 2013, intentando realizar una evaluación sobre los efectos igualatorios que entre las entidades federativas generan las transferencias intergubernamentales. Básicamente, el autor compara la capacidad de generar ingresos con las necesidades de gasto de las entidades federativas. Se concluye que el sistema de coordinación fiscal vigente no ha logrado los

efectos igualatorios esperados, por lo que es necesaria, según el investigador mencionado, su reforma.

Continuando con lo argumentado por Rodríguez Pueblita (2017), el sistema de coordinación fiscal mexicano ha generado cierto efecto (aunque no tan contundente como lo esperado) en el sentido de que ha reducido marginalmente los desequilibrios horizontales existentes. El fenómeno mencionado es similar al analizarlo a través de indicadores relacionados con el Ramo 28 del PEF, o bien, desde indicadores relacionados con el Ramo 33 del propio presupuesto. Esta observación puede explicarse dado que los ramos referidos cuentan con fórmulas de distribución transparentes, por lo que su seguimiento y control es relativamente simple. En adición, Díaz González y Montelongo Jaime (2017), argumentan que sus hallazgos apuntan a que los recursos conceptualizados como transferencias tienen un mayor impacto en el comportamiento del gasto público sub nacional, que los ingresos generados por cuenta propia.

Hinojosa Cruz y Valenzuela Reynaga (2017) realizan un estudio aplicado a las 31 entidades federativas para el lapso 2005-2014. Sus resultados arrojaron que las transferencias intergubernamentales tienen efectos negativos en los niveles de recaudación de ingresos fiscales de los gobiernos sub-nacionales.

Aunque formalmente federal, México cuenta con un sistema bajo el cual las entidades sub-nacionales se encuentran esencialmente supeditadas al gobierno central. Efectivamente, los principales conceptos de ingresos tributarios, tales como el Impuesto Sobre la renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) son de carácter federal. Derivado de esta situación, las entidades sub-nacionales generan una importante dependencia de las transferencias fiscales asignadas por la federación (Naranjo Cantabrana, 2017).

En un estudio basado en el caso del estado de Michoacán, Romo de Vivar Mercadillo, Gómez Monge y González Mejía (2017), apuntan que los efectos que el sistema de coordinación fiscal federal ha provocado en el caso mexicano son los siguientes: una escasa autonomía financiera de las entidades sub-nacionales (tanto en estados como en

municipios) y, consecuentemente, una marcada dependencia financiera de los gobiernos sub-nacionales hacia los haberes del gobierno nacional.

Como se puede observar en esta sección, los resultados de los estudios empíricos que buscan la relación entre distintas estrategias emanadas del federalismo fiscal (tales como las transferencias intergubernamentales), y desequilibrios fiscales, sean verticales u horizontales, no son de ninguna manera concluyentes, ya que los investigadores encuentran relaciones positivas, inversas e incluso nulas para los constructos mencionados. Por otra parte, se encuentran estudios que sugieren la existencia de variables moderadoras interviniendo en las relaciones estudiadas. A caso se pueda sospechar que tal carencia de resultados concluyentes, generalizables, se debe a la heterogeneidad de los casos estudiados, así como a la diversidad de enfoques metodológicos e indicadores empleados. La tabla 19, presentada a continuación sintetiza las relaciones teorizadas en la literatura revisada:

Tabla 19: Relación de los desequilibrios fiscales con diversas variables

Relación	Autor(es)
Federalismo fiscal ↓ Desequilibrios fiscales	Trujillo Salazar (2008), Sour (2008), Hepp y Von Hagen (2011), Argimón y Cos (2012), González (2014), Guillermo Peón y Vargas Casimiro (2017), Hinojosa Cruz y Valenzuela Reynaga (2017), (Naranjo Cantabrana, 2017), Romo de Vivar Mercadillo, Gómez Monge y González Mejía (2017)
Federalismo fiscal ↓ Desequilibrios fiscales ↓ Desarrollo	Salazar Jiménez (2009), Aguilar Gutiérrez (2010), Rezzoagli (2011), Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011), Tello Macías (2013), Eyraud y Lusinyan (2013). Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández, (2013). Mcdonald (2015)
Federalismo fiscal y desequilibrios fiscales: relación nula.	Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez Álvarez-Díaz, (2008), Rodríguez Pueblita (2017)
Capacidad de gestión ↓ Desequilibrios fiscales	McDonald (2017)

Fuente: Elaboración propia con base en los autores referidos en la tabla.

2.6.4.-Recomendaciones internacionales

Diversas instituciones han emitido recomendaciones sobre la autonomía de las entidades sub-nacionales a lo largo de los años (Blöchliger y Rabesona, 2009). Por una cuestión de actualidad se recurre en esta ocasión a las recomendaciones de Muñoz Miranda, Pineda y Radics, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (2017).

1.-Marco legal e institucional

- a) Incorporar el objetivo de igualación fiscal de manera explícita en las normativas que rigen los sistemas de transferencias fiscales.
- b) Establecer esquemas con fórmulas explícitas para la medición de los desequilibrios fiscales, sobre la base de la estimación de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales.

En la ley de coordinación fiscal vigente, no aparece de manera explícita el objetivo de igualación fiscal, ni se aprecian fórmulas explícitas para la determinación de los desequilibrios fiscales existentes en el país. Esta es entonces, una recomendación que México no ha atendido hasta el momento.

2.-Diseño de los esquemas de transferencias de igualación

- a) Distribuir las transferencias sobre la base de los desequilibrios fiscales sub-nacionales estimados. Para este fin, en las fórmulas de asignación de transferencias fiscales deben abordarse tanto la capacidad fiscal como la necesidad de gasto a nivel sub-nacional. Tener en cuenta únicamente las necesidades de gasto no pareciera contribuir al vínculo virtuoso entre la recaudación y la rendición de cuentas. Por otro lado, considerar sólo la capacidad fiscal sin tener en cuenta las necesidades de gasto no contribuiría a capturar la diversidad en la demanda y los costos de la provisión de servicios existente entre las diferentes entidades sub-nacionales.

- b) En cuanto a la capacidad fiscal, el método de medición es el cálculo de las bases tributarias de los gobiernos sub-nacionales. En cuanto a las necesidades de gasto, se busca identificar el costo efectivo de la provisión de servicios públicos sub-nacionales. Estos cálculos son de suma importancia para evitar los incentivos perniciosos. Efectivamente, el uso de la recaudación real para calcular la capacidad fiscal inhibe el esfuerzo fiscal, en tanto que el empleo del gasto realizado para las necesidades de gasto puede perpetuar erogaciones ineficientes e incentivar una exageración en el costo de los servicios con el propósito de recibir mayores transferencias.
- c) Las fórmulas de transferencias fiscales deben ser transparentes. Debe eliminarse el espacio para negociaciones informales.
- d) Debe corregirse el diseño actual de las transferencias fiscales, toda vez que promueve excesivos niveles de compensación e igualación, penalizando en exceso a los gobiernos sub-nacionales más dinámicos desde el punto de vista de la actividad económica.

Esta segunda recomendación pudieran verse cubiertas según el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que dicta, en lo relativo al ramo 28 del PEF (...) El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3 C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C_{1i,t}$, $C_{2i,t}$, y $C_{3i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes C_2 y C_3 como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Por otra parte si bien la Ley de Coordinación Fiscal no contempla una fórmula general para la distribución del ramo 33, si cuenta, por otro lado, con fórmulas para la distribución de cada uno de los fondos que constituyen al propio ramo 33, a manera de ejemplo, la mencionada ley dicta en su Artículo 27 (...) Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo:

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

Donde:

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

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

GOi es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa *i*.

GOi,2013 es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa *i* en el PEF 2013.

GO2013 es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

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

Hni es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa *i*.

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

Así, se observa que efectivamente la legislación mexicana considera tanto la capacidad fiscal como la necesidad de gasto al momento de asignar las transferencias correspondientes para cada entidad. Así mismo, dado que las fórmulas están dictadas de manera explícita por la normativa respectiva, se puede considerar que tales fórmulas cumplen con la recomendación de ser transparentes. A caso, el punto que queda pendiente es el “d”, ya que el sistema vigente en México ha sufrido numerosas críticas por afectar a los estados más dinámicos y privilegiar a los estados menos activos.

3.-Reforma integral de los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales: La implementación de transferencias fiscales debe realizarse separando fondos para políticas públicas con objetivos específicos.

La Ley de Coordinación fiscal dicta que las aportaciones en específico, están condicionadas al cumplimiento de los objetivos establecidos por la propia normativa, con lo que esta recomendación se vería acatada:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

4.-Capacidad técnica, administrativa e institucional: Es preciso crear y consolidar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, especialmente en lo referente a la operación de las transferencias fiscales, desde el gobierno federal, se quiere capacitar a los organismos fiscalizadores, así como a los entes encargados de generar las estadísticas necesarias para el monitoreo y la evaluación de las transferencias.

En cuanto a esta recomendación también ha habido esfuerzos en el caso mexicano, por ejemplo, existen los Lineamientos de auditoría para la revisión de los fondos y programas federalizados (2017), mismos que dictan:

Objetivo: Establecer procedimientos de auditoría que sirvan de referencia a la Secretaría de la Función Pública (SFP); a la Auditoría Superior de la Federación (ASF); y a los demás entes fiscalizadores, para auditar los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas a través de diversos fondos y programas.

Relevancia Los Lineamientos: señalar acciones concretas que sirvan como un referente importante en la realización de las auditorías, en este sentido: - Promueven que los entes auditores y fiscalizadores realicen sus revisiones con procedimientos de auditoría homologados, de manera tal que se facilite trabajar en una misma dirección para cumplir objetivos comunes, se posibilite el desarrollo de capacidades técnicas similares, se permita el análisis y la comparabilidad de los resultados bajo los mismos criterios, se coadyuve al desarrollo efectivo de un ambiente de coordinación entre los responsables de la revisión de recursos públicos, y se fortalezca la generación de sinergias.

Deben mencionarse también los esfuerzos que realizan las entidades federativas para consolidar sus propias auditorías superiores, solo por mencionar un ejemplo, el estado de San Luis Potosí a través de su correspondiente auditoría, genera el documento Ciclo de gestión y auditoría del desempeño (2019), que entre otras cuestiones, busca capacitar a sus funcionarios en torno a los siguientes temas: Ciclo de gestión (ciclo presupuestario) Gestión para Resultados, Control interno y control externo, Marco legal para las auditorías de desempeño, etc.

5.-Estrategia y proceso de implementación: Mantener el volumen de transferencias vigente con alteraciones paulatinas y mínimas para no generar afectaciones abruptas a las entidades sub-nacionales más vulnerables.

En lo respectivo a esta recomendación, se puede regresar al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal:

(...) $P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

Así, se toma un valor de referencia por debajo del cual no es legal asignar transferencias, con lo que la recomendación en cuestión se vería acatada.

6.-Revisión del marco general de descentralización fiscal: Deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los gobiernos sub-nacionales y brindar mayor autonomía para su gestión.

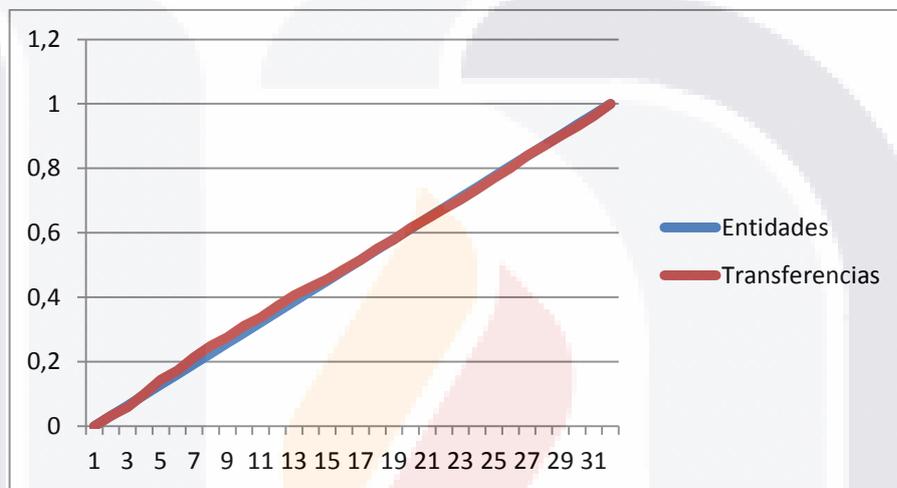
Varias de las estrategias sugeridas por el Banco Interamericano para el Desarrollo son aplicadas actualmente por México, no obstante, la diferenciación tanto en términos de desarrollo, como en términos de capacidad fiscal entre las distintas entidades federativas del país persisten. Es decir, las transferencias fiscales no han logrado disminuir desequilibrios fiscales existentes en el país. Nuevos esquemas para la asignación de transferencias deben ser considerados para el fortalecimiento del federalismo fiscal mexicano.

2.6.5.-Recomendaciones pendientes en el caso mexicano

En la Ley de Coordinación Fiscal vigente, no aparece de manera explícita el objetivo de igualación fiscal, ni se aprecian fórmulas explícitas para la determinación de los desequilibrios fiscales existentes en el país, carencia que debe atenderse.

Así mismo, debe corregirse el diseño actual de las transferencias fiscales, toda vez que promueve excesivos niveles de compensación e igualación, penalizando en exceso a los gobiernos sub-nacionales más dinámicos desde el punto de vista de la actividad económica. Efectivamente, en la figura 4, con un eje “Y” representando el porcentaje de recursos transferidos y un eje “X” representando al número de entidades federativas del país, puede apreciarse que existe una igualdad casi perfecta en los ingresos provenientes de las transferencias federales hacia las entidades federativas, cuestión que perpetúa los desequilibrios fiscales existentes entre las mismas.

Figura 4: Curva de Lorenz para el ejercicio fiscal 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2018

2.6.6.-Propuestas de medición

Según Ossa Giraldo (2014), el indicador fiscal de mayor peso en la variabilidad del desempeño fiscal es la proporción de ingresos propios frente a los ingresos totales de cierta entidad sub nacional. No obstante, existen numerosas propuestas para la medición del desequilibrio fiscal, por ejemplo, el Índice de desempeño financiero de las entidades federativas (Tabla 20), mismo que genera Aregional, en México. Por otra parte, en un estudio sobre los desequilibrios fiscales presentes en México, García López (2014), plantea los indicadores enlistados en la tabla 21 para abordar la temática del equilibrio o desequilibrio fiscal observable en los gobiernos sub-nacionales, si bien, se debe insistir, cabe la aclaración de que en la literatura respectiva, tal como lo explican Bird y Tarasov (2004), así como Mcdonald (2017), entre otros, existe una gran multiplicidad de propuestas de indicadores para la medición de los desequilibrios fiscales:

Tabla 20: Índice de desempeño financiero de las entidades federativas

Índice de desempeño financiero de las entidades federativas	Indicador de dinamismo económico	Indicador Compuesto de Capacidad para General Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía financiera = $\text{Ingresos Propios} / \text{Ingresos Totales}$ • Capacidad Fiscal = $\text{Ingresos Tributarios} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Esfuerzo Fiscal = $\text{Ingresos Propios} + \text{Impuestos Asignables} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Dependencia Fiscal = $\text{Ingresos Propios} / \text{Ingresos Federales Disponibles}$ • Esfuerzo Tributario = $\text{Ingresos Tributarios} / \text{PIBE}$
		Indicador de Capacidad de Inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo de Inversión = $\text{Inversión Estatal} / \text{Gasto Primario Total}$ • Impulso a la Inversión = $\text{Inversión Estatal} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Fortaleza de Inversión = $\text{Inversión Estatal} / \text{Inversión Total}$ • Inversión per Cápita = $\text{Inversión estatal real} / \text{Población Estatal}$
	Indicador de ahorro interno	Indicador Compuesto de Endeudamiento (ICE)	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de Endeudamiento = $\text{Deuda Directa} / \text{Gasto Total}$ • Nivel de Endeudamiento = $\text{Deuda Directa} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Deuda per Cápita = $\text{Deuda Directa} / \text{Población Estatal}$ <ul style="list-style-type: none"> • Costo Financiero = $\text{Intereses} / \text{Ingresos Propios}$ • Dinámica de Endeudamiento = $\text{Tasa de Crecimiento Media de la deuda real de la deuda directa real}$
		Indicador Compuesto de Equilibrio	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorro Primario = $\text{Balance Primario} / \text{Ingresos Propios} + \text{Impuestos Asignables}$ • Situación Estructural = $\text{Balance Primario} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Ahorro Financiero = $\text{Balance Financiero} / \text{Ingresos Disponibles}$ • Flexibilidad Fiscal = $\text{Balance Financiero} / \text{Gasto Total}$
	Eficiencia administrativa	<p style="text-align: center;">$\text{Gasto Administrativo per Cápita} = \text{Gasto Administrativo} / \text{Población Estatal}$</p> <p style="text-align: center;">$\text{Costo Operacional} = \text{Gasto Administrativo} / \text{Gasto Primario}$</p> <p style="text-align: center;">$\text{Carga de Servicios Personales} = \text{Servicios Personales} / \text{Ingresos Disponibles}$</p> <p style="text-align: center;">$\text{Carga Administrativa} = \text{Gastos Administrativos} / \text{Ingresos Disponibles}$</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en A regional (2015)

Tabla 21: Indicadores de desequilibrio fiscal

Concepto	Operacionalización
Autonomía financiera	Ingresos propios / Gasto total
Autonomía para asumir gasto operativo	Ingresos propios /Gasto corriente
Autonomía para asumir gasto burocrático	Ingresos propios / Servicios personales
Capacidad de inversión	Gastos de inversión / Gasto total
Capacidad de inversión social	Gasto en obra pública / Acciones Sociales
Costo burocrático	Gasto en servicios personales / Gasto total
Costo de operación	Gasto corriente / Gasto total
Dependencia de aportaciones	Aportaciones / Ingresos totales
Dependencia de participaciones	Participaciones / Ingresos totales
Peso del servicio de la deuda	Deuda / Gasto total

Fuente: Elaboración propia, adaptación de García López (2014)

2.6.7.-Definición de indicadores

Otros indicadores usualmente empleados para medir los desequilibrios fiscales son esfuerzo, capacidad y productividad fiscal (Ramírez Rodríguez, Erquizio Espinal, Carreño y Cordero, 2017), no obstante, tales indicadores hacen referencia a desequilibrios fiscales horizontales, por lo que no resultan aplicables para este trabajo en particular. Así, para esta investigación en específico, se recurrirá a los indicadores “Autonomía para asumir gasto operativo”, “Autonomía financiera”, “Autonomía para asumir gasto burocrático” y “Peso del servicio de la deuda”, dado el consenso amplio en su empleo para la medición de los desequilibrios fiscales, así como dados los datos oficiales existentes. Por otra parte se asume como redundante realizar la medición de la dependencia de aportaciones, o la dependencia de participaciones, mismas que ya están consideradas dentro del factor federalismo fiscal.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Así, según García López (2014), se pueden operacionalizar los indicadores discutidos de la siguiente manera:

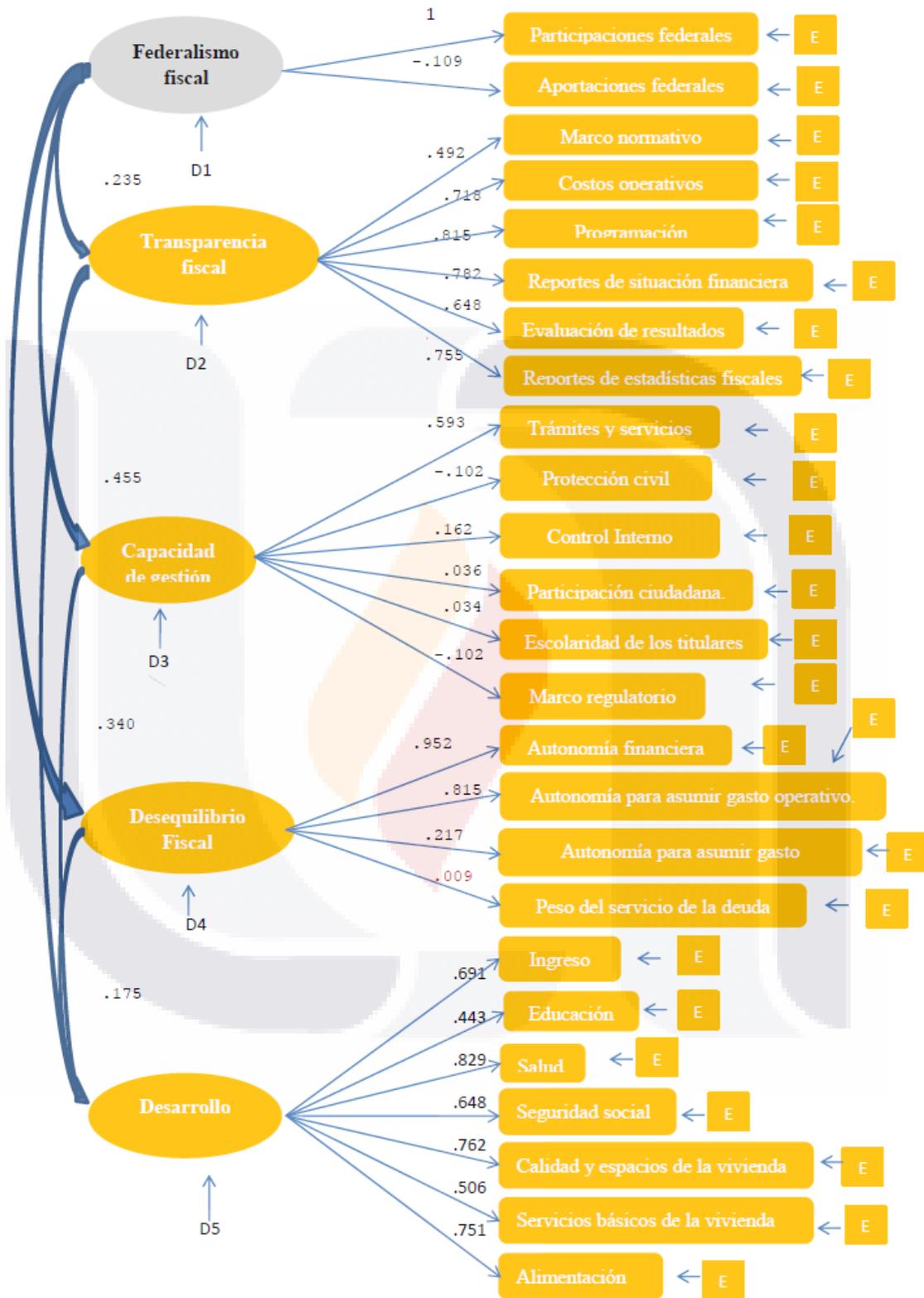
- a) Autonomía financiera como la relación entre el ingreso propio de las entidades federativas y los ingresos totales que tuvieron en un mismo ejercicio fiscal, relación que da cuenta de la capacidad de las propias entidades para aprovechar sus propias fuentes de ingreso. Además la autonomía financiera indica en qué medida las entidades tienen el potencial de cubrir sus gastos totales sin la intervención de la federación.
- b) El indicador de autonomía para asumir el gasto operativo, por su parte, se refiere a la relación entre el gasto corriente y los ingresos propios; en otros términos, permite determinar en qué medida la entidad puede solventar, con sus propios recursos, gastos relativos a los servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias (en este caso, las realizadas desde las entidades federativas hacia los municipios), asignaciones, subsidios y otras ayudas.
- c) Autonomía para asumir gasto burocrático: señala la relación entre el gasto en servicios personales y el gasto total, determinando el porcentaje de las erogaciones del estado que están empleadas en cubrir este gasto.
- d) Peso del servicio de la deuda: representa el porcentaje que representa la deuda del estado en sus gastos totales en el año.

Habiendo analizado el concepto de desequilibrio fiscal, así como sus distintas vertientes, su relación con el federalismo fiscal, y algunas de las propuestas para realizar su medición, se continúa ahora con el siguiente apartado.

2.7.-Modelo teórico propuesto

El modelo propuesto en la figura 5 resume lo hasta ahora desarrollado en esta investigación. En las siguientes secciones del documento, se procederá a realizar los análisis estadísticos necesarios para la resolución de las hipótesis planteadas, así como la discusión y las conclusiones correspondientes.

Figura 5: Modelo teórico original



Fuente: Elaboración propia

Capítulo III:

Metodología

El presente capítulo se compone de las siguientes secciones: primero, se realiza la tipología de la investigación, y la delimitación tanto espacial como temporal a la que se ciñe esta tesis, posteriormente, se describen de manera concisa las variables a emplear para el análisis propuesto, se hace referencia a las bases de datos propuestas para recabar la información requerida para el desarrollo de la investigación, a continuación, se aborda el método y la técnica empleados, así como sus requerimientos, para finalizar con la conclusión correspondiente.

3.1.-Tipología de la investigación

Para una mayor agilidad en el desarrollo de esta sección, se presenta la tipificación de esta tesis a través de la tabla 22:

Tabla 22: Tipología de la investigación

Categoría	Tipificación
Por su objeto de estudio	Aplicada, ya que se propone generar propuestas de mejora.
Por su forma de razonamiento	Deductiva, ya que parte de generalidades hacia cuestiones más específicas.
Por su alcance	Explicativa, ya que busca determinar las condiciones bajo las que se produce cierto fenómeno.
Dado su corte temporal	Longitudinal, ya que se basa en observaciones que ocurren a lo largo de un periodo de tiempo.

Fuente: Elaboración propia con base en Llanos Marulanda (2011)

3.2.-Delimitación espacio – temporal

Esta tesis se delimitó espacialmente, como de alguna manera se ha adelantado en secciones anteriores del propio trabajo, a las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, con la única excepción de la Ciudad de México, dado su tratamiento singular en el marco fiscal aplicable. En cuanto a la cuestión temporal, el estudio se delimitó en el periodo comprendido entre los años 2008 – 2018, dados los datos oficiales existentes, así mismo, las fórmulas de distribución de las transferencias intergubernamentales actuales han estado vigentes desde el primero de enero de 2008 (DOF, 2007). Finalmente, la delimitación aquí descrita fue seleccionada en función a los requerimientos de la técnica de análisis estadístico propuesta, cuestión que posibilita análisis confiables.

3.3.-Variables, indicadores, y operacionalización correspondiente:

Para esta tesis se analizaron, dada la revisión de la literatura realizada, y las mediciones existentes en la misma, las siguientes variables, con sus indicadores correspondientes:

Variable independiente:

- a) Federalismo fiscal (FF), indicadores: Transferencias fiscales intergubernamentales (TFI), integradas por:
- a. Los recursos del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
Operacionalización: Participaciones sobre ingresos totales de cada entidad.
 - b. Los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
Operacionalización: Aportaciones sobre ingresos totales de cada entidad.

Variables moderadoras:

- a) **Transparencia fiscal (TF)**, indicador: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (IDTF), integrado por:
 - a. Marco normativo. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - b. Costos operativos. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - c. Programación presupuestal. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - d. Reportes de situación financiera (rendición de cuentas). Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - e. Evaluación de resultados. Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - f. Reportes de estadísticas fiscales. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible

- b) **Capacidad de gestión (CG)**, indicador: Módulo 1 del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), integrado por:
 - a. Trámites y servicios. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - b. Protección civil. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - c. Control Interno y Anticorrupción. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - d. Participación ciudadana. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.
 - e. Escolaridad de los titulares. Operacionalización: Porcentaje de los titulares de las unidades administrativas que cuentan con educación superior.
 - f. Marco regulatorio. Operacionalización: Puntuación obtenida por cada entidad sobre la puntuación máxima posible.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

c) Desequilibrio fiscal (DF), indicador: Desequilibrio fiscales verticales (DFV), integrado por:

- a. Autonomía financiera. Operacionalización: Ingresos propios sobre gasto total de las entidades federativas.
- b. Autonomía para asumir gasto operativo. Operacionalización: Ingresos propios sobre gasto corriente de las entidades federativas.
- c. Autonomía para asumir gasto burocrático. Operacionalización: Ingresos propios sobre las erogaciones por concepto de servicios personales de las entidades federativas.
- d. Peso del servicio de la deuda. Operacionalización: Deuda sobre el gasto total de las entidades federativas.

Variable dependiente:

- a) Desarrollo (D), indicador: Pobreza multidimensional (PM), integrada por:
- a. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar.
Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles al ingreso corriente per cápita.
 - b. Rezago educativo promedio en el hogar. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles al rezago educativo.
 - c. Acceso a servicios de salud. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles a los servicios de salud.
 - d. Acceso a la seguridad social. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles a la seguridad social.
 - e. Calidad y espacios de la vivienda. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles a la calidad y espacios de la vivienda.
 - f. Acceso a los servicios básicos de la vivienda. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles a los servicios básicos de la vivienda.
 - g. Acceso a la alimentación. Operacionalización: Proporción de la población sin carencias atribuibles a la alimentación.

Debe aclararse que el análisis de la moderación se refiere al análisis sobre en qué situaciones se produce el efecto observado, es decir, bajo qué circunstancias se produce

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

un efecto. Así, una variable moderadora es la que modifica la relación entre la variable independiente en este caso federalismo fiscal y una dependiente, en este caso Desarrollo, de modo que el signo y la fuerza de la relación entre ambas variables depende de la influencia de la o las variables moderadoras (Igartua Perosanz, 2016). En el caso planteado para esta tesis, y dada la estrategia de operacionalización empleada, se esperarían signos positivos para las variables moderadoras, resultado que se interpretaría de la siguiente manera: a una mayor transparencia fiscal, una elevada capacidad de gestión y una mayor autonomía fiscal (una reducción en los desequilibrios fiscales) se observaría un robustecimiento de la relación entre las variables federalismo fiscal y desarrollo. Finalmente, debe mencionarse que los valores de los indicadores están expresados a manera de razones.

3.4.-Fuentes de información

Esta tesis se basó en fuentes de información secundaria, de manera específica, en lo relativo a los indicadores “Transferencias fiscales intergubernamentales” y “Desequilibrios fiscales”, se atiende a información obtenida desde el portal oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), referente a los distintos conceptos de ingresos y egresos de las arcas públicas estatales, así como su cuantía. (INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2008 - 2018). En cuanto a la variable “Transparencia fiscal”, se recurrió a los reportes de “A-regional” referentes a los resultados de las entidades federativas en lo que respecta al Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (Ediciones 2009-2019). Por otra parte, en lo que respecta a la variable “Capacidad de gestión local”, se atiende nuevamente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, específicamente al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, en sus ediciones (2011 – 2019). Es necesario comentar que algunos datos faltantes en esta fuente específica tuvieron que ser calculados a partir del comportamiento del resto de los datos observados. Finalmente, en lo concerniente al indicador “Pobreza multidimensional”, se atendió a información obtenida desde el portal oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), referente a la población en situación de pobreza multidimensional por entidad federativa. (Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de condiciones

socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2008 – 2018. En la tabla 23 se muestra la matriz de congruencia de esta tesis.

Tabla 23: Matriz de congruencia

Problema	El federalismo fiscal mexicano no ha logrado concretar su objetivo, acaso, debido a la existencia de una serie de factores que distorsionan su operación.				
Objetivos	Analizar la existencia de una serie de factores que distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México. Analizar la medida en que dichos factores distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México. En su caso, generar propuestas para atacar la problemática observada.				
Preguntas	¿Las deficiencias observables en la transparencia fiscal de las entidades federativas funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano, y de ser así, cuál es su importancia relativa? ¿Las deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades federativas funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano y de ser así, cuál es su importancia relativa? ¿La existencia de desequilibrios fiscales genera un efecto distorsionante en el desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano y de ser así, cuál es su importancia relativa?				
Hipótesis	Se considera que las deficiencias en la transparencia fiscal de las entidades federativas efectivamente funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano, se considera que su efecto será significativo. Se considera que las deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades federativas efectivamente funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano se considera que su efecto será significativo. Se considera que la existencia de desequilibrios fiscales efectivamente genera un efecto distorsionante en el desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano, se considera que su efecto será significativo.				
Variables/ Indicadores	FF/ TFI	D/ PM	DF/DFV	TF/ IDTF	CG/ Módulo 1 CNGSPSPE

Fuente: Elaboración propia con base en Pedraza Rendón (2001).

3.5.-Método y técnica

El método empleado en esta tesis se basó en un enfoque cuantitativo, dados los objetivos, las preguntas guía, así como las hipótesis planteadas. Bajo el mismo tenor, se aplicaron modelos de ecuaciones estructurales para obtener la información requerida para resolver los cuestionamientos planteados.

3.5.1.-Justificación para la selección de la técnica empleada

El modelo de ecuaciones estructurales (SEM por sus siglas en inglés) es empleado para analizar una serie de relaciones de dependencia entre diversas variables de manera simultánea. Este modelo es útil sobre todo en los análisis sobre modelos teóricos en que una variable dependiente se transforma posteriormente en la variable independiente en eventuales relaciones de dependencia (Cupani, 2012). En el modelo analizado en esta tesis, las variables inadecuada capacidad de gestión, falta de transparencia fiscal y la existencia de desequilibrios fiscales son inicialmente independientes, generando un impacto en la variable desarrollo, sin embargo, estas mismas variables se ven afectadas por la variable federalismo fiscal, por tal situación, se consideró que las ecuaciones estructurales constituyen el medio óptimo para el análisis del modelo en cuestión.

El modelo de ecuaciones estructurales, así mismo, posibilita a los investigadores el someter a prueba modelos teóricos, constituyendo así una herramienta útil para el estudio de relaciones sobre datos cuando dichas relaciones son de tipo lineal (Kerlinger y Lee, 2002). En el modelo de ecuaciones estructurales se pueden identificar dos componentes principales:

a) Un modelo de medida que representa las relaciones de las variables con sus indicadores. El objetivo fundamental del modelo de medida es corroborar la idoneidad de los indicadores seleccionados en la medición de los constructos de interés, es decir, evaluar qué tan bien se relacionan (de una u otra manera) los indicadores seleccionados para identificar el constructo sujeto a análisis. En general, se considera que los indicadores adecuados deben contar con un valor $\alpha \geq 0.80$, así como aquéllos indicadores con un mayor peso factorial en el análisis correspondiente (Cupani, 2012).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

b) El modelo estructural donde se describe la interrelación entre las variables. En realidad, la mayor utilidad de este modelo de análisis de datos es la especificación de relaciones entre variables para luego realizar la evaluación sobre cuáles de dichas relaciones se ven efectivamente representadas en los datos recolectados de manera empírica (Cupani, 2012). Como se puede observar, esta característica de las ecuaciones estructurales se conjuga para con los objetivos planteados para esta tesis, mismos que consisten esencialmente en la verificación de la existencia de factores distorsionantes en el federalismo fiscal y la cuantificación de su influencia en el modelo propuesto, cuestión que ha amparado la decisión de emplear esta técnica de análisis de datos. Si bien típicamente los modelos de ecuaciones estructurales son empleados para estudios de carácter transversal (Medrano y Muñoz Navarro, 2017), también pueden ser empleados para estudios longitudinales (Farrel, 1994), (Manzano Patiño, 2018), tales como el aquí propuesto.

3.5.2.-Justificación para la selección del software utilizado

Sobre el software seleccionado para correr el análisis estadístico, se ha optado por EQS versión 6.1, ya que, si bien existen otros programas que pueden correr el modelo de ecuaciones estructurales, EQS 6.1 presenta una interfase más amigable con el usuario (Cupani, 2012). Efectivamente, EQS 6.1 permite al usuario interactuar con los datos de manera relativamente sencilla, bien programando los comandos requeridos para el análisis, o bien simplemente dibujando el diagrama Path necesario para esquematizar el propio análisis. En efecto, EQS 6.1 cuenta con la modalidad de diagrama para generar comandos de manera gráfica, dicha modalidad es una de las más adecuadas entre los programas de modelos de ecuaciones estructurales existentes (Byrne, 2006). De manera adicional, algunos de los indicadores necesarios para la interpretación del modelo de ecuaciones estructurales, tales como el Alfa de Cronbach son arrojados en la salida de EQS 6.1, cuestión que no ocurre con otros programas e inclusive con versiones anteriores del propio EQS. Así, el empleo de este software específico reduce el número de pasos a seguir al correr el modelo, evitando, al mismo tiempo, el empleo de software adicional para el análisis de los datos. No obstante lo anterior, se aclaró que se recurrió al programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), exclusivamente para la codificación de los datos con que se alimentó al modelo de ecuaciones estructurales.

Finalmente se aclara que EQS 6.1 utiliza por default un nivel de significación del 95% en los análisis efectuados.

3.5.3-Requerimientos de la técnica empleada

Los principales especialistas en ecuaciones estructurales consideran seis pasos a seguir para aplicar esta técnica: especificación del modelo, identificación del mismo, estimación de parámetros, evaluación del ajuste, re-especificación del modelo e interpretación de resultados. Puede considerarse también el análisis de la base de datos en cuestión. (Kline, 2005). A continuación se revisan cada una de tales etapas en el contexto específico de esta tesis.

A) Especificación del modelo: En este primer paso se requiere del análisis teórico del fenómeno que se estudia, a fin de plantear los posibles efectos causales entre las variables analizadas. Así mismo, en esta etapa se determinan los indicadores que han de alimentar la base de datos para la posterior aplicación de la técnica (Cupani, 2012). En esencia, este apartado queda cubierto con la revisión de la literatura realizada.

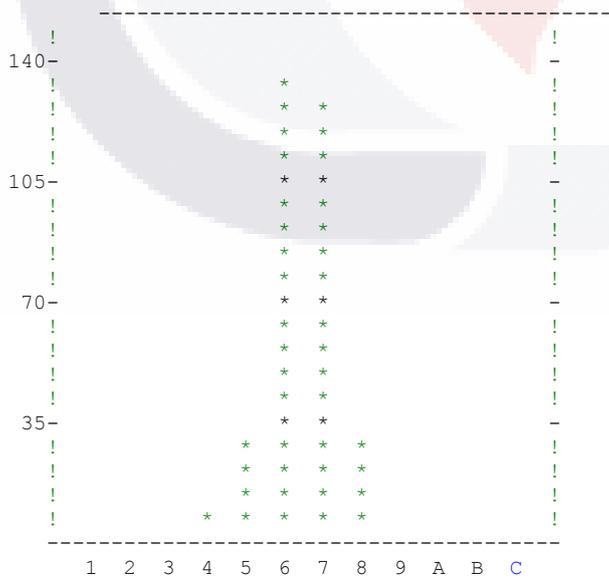
B) Identificación del modelo: Los modelos estructurales pueden estar identificados, sobre identificados o infra-identificados, un modelo identificado implica la correspondencia uno a uno entre varianzas, covarianzas y el número de parámetros a estimar, tal modelo carece de interés científico, ya que al no contar con grados de libertad (gl), no puede ser refutado. Por otra parte, un modelo sobre identificado es aquel en el que el número de parámetros a estimar es menor a las varianzas y covarianzas correspondientes a los datos observados, ya que esta condición resulta en un número positivo de grados de libertad, cuestión que a su vez permite rechazar el modelo hipotético propuesto, así, un modelo sobre identificado es susceptible de uso científico. Finalmente, un modelo infra-identificado es aquel en que el número de parámetros a estimar es inferior al número de varianzas y covarianzas de los datos observados, tal situación arroja un modelo sin información suficiente en la base de datos empleada para determinar un solución al modelo propuesto (Byrne, 2006).

Ahora bien, los grados de libertad se calculan con la fórmula: $(\text{Número de variables observadas} \times [\text{número de variables} + 1])/2$. El valor arrojado por esta formulación debe ser mayor o igual a cero. En un modelo de ecuaciones estructurales se requiere contar

con más información en la base de datos que el número de parámetros a estimar, por lo que en realidad, el valor de los grados de libertad necesariamente debe ser positivo, Efectivamente, mientras más grados de libertad arroje el modelo, más parsimonioso será. Dado un modelo parsimonioso, se puede demostrar que las asociaciones entre variables son importantes (Cupani, 2012). Al aplicar la fórmula para el cálculo de los grados de libertad a los datos empleados para esta tesis en específico, se obtiene un valor de 268 gl, por lo que este requisito se ve acatado.

C) Evaluación de la calidad de la base de datos: En lo referente a la calidad de los datos en sí, el primer punto de revisión es el tamaño de la muestra. Existen diferentes posturas sobre este punto específico: se sugiere por ejemplo, que se debe contar con 10 a 20 observaciones por cada parámetro estimado (Kline, 2005), así mismo, es usual observar el criterio de por lo menos 200 observaciones para cualquier modelo de ecuaciones estructurales (Jackson, 2003). En todo caso, el modelo aquí propuesto cumple con ambos criterios: cuenta con 11.7 observaciones por parámetro, y el tamaño de la muestra es de 341 observaciones, por lo que se puede considerar este requerimiento acatado. Otro punto a revisar es la distribución normal de los datos. En la figura 6 puede observarse el gráfico arrojado por EQS 6.1 al respecto en el análisis de distribución, mismo en el que claramente puede observarse la normalidad de los datos:

Figura 6: *Distribution of standardized residuals* (Modelo original)



Salida de EQS (Anexo A)

Un método que abona a una distribución normal de los datos es la transformación de los mismos. Los métodos más comunes para realizar tal transformación son la aplicación de raíz cuadrada, el logaritmo, el empleo de tasas, acumular los datos en rangos predefinidos, y el inverso, entre otros (Cupani, 2012). Para esta tesis, los datos se transformaron a través del empleo de tasas, cuestión que esencialmente anuló el efecto que en la distribución pudieran haber generado los casos atípicos observados.

D) Estimación de parámetros: Típicamente se emplea la máxima verosimilitud para atender este punto, así mismo, se considera que dada la normalidad de los datos, la máxima verosimilitud será eficiente, además de carente de sesgos (Cupani, 2012). Así, ya que se ha observado que para el caso aquí propuesto se cumple con la normalidad, se puede considerar como cubierto este requerimiento.

E) Evaluación del ajuste e interpretación: Si la bondad de ajuste es adecuada se puede argumentar que el modelo postula relaciones plausibles entre las variables estudiadas, si por el contrario la bondad de ajuste es inadecuada, tentativamente tales relaciones pueden verse rechazadas (Byrne 2006). En otras palabras, la bondad de ajuste hace referencia a la precisión de los supuestos analizados (Hu y Bentler, 1998). La literatura propone diversos indicadores de ajuste para los modelos de ecuaciones estructurales, mismos sobre los que se realiza a continuación un brevísimo recuento.

Chi-cuadrada es el indicador de ajuste más usualmente empleado en los modelos de ecuaciones estructurales, debido a que está libre de matices subjetivos, no obstante, una de las principales críticas a este indicador es su notoria sensibilidad a el tamaño de la muestra analizada. Efectivamente, con muestras pequeñas, Chi –cuadrada puede carecer de la capacidad de diferenciar modelos adecuados de aquellos que no lo son. Por otra parte, ante una muestra demasiado grande, diferencias triviales entre los modelos sometidos a prueba pueden llevar a descartar modelos que en realidad son adecuados. Así, y a pesar de su popularidad, Chi – cuadrada pudiera no ser un indicador suficientemente certero para señalar la adecuación de un modelo específico (Smith y McMillan, 2001).

La bondad de ajuste y la bondad de ajuste ajustada (GFI y AGFI por sus respectivas siglas en inglés) son indicadores desarrollados como alternativas para atender las ya mencionadas limitaciones de Chi –cuadrada, si bien, en algunos casos específicos, el

tamaño de la muestra también puede llegar a afectar a estos indicadores. *Normed fit index* y *Non normed fit index* (NFI y NNFI) por su parte, son índices que presentan una mayor tolerancia a las modificaciones en el tamaño de la muestra, si bien, han mostrado debilidad cuando tales muestras son especialmente pequeñas. El índice de ajuste comparativo (CFI) fue así mismo desarrollado para atender las debilidades de los índices hasta ahora mencionados. Finalmente, los indicadores *Root Mean Square Residual* y *Root Mean Square Error of Approximation* (RMR y RMSEA) fueron sugeridos como indicadores que carecen de las limitaciones de Chi –cuadrada, si bien, han mostrado problemas cuando las muestras contienen datos cuya distribución no es normal (Smith y McMillan, 2001).

Entre los indicadores de ajuste analizados, y bajo las consideraciones mencionadas, para esta tesis se emplearon el Índice de bondad de ajuste (GFI), que se considera adecuado con un valor mayor a 0.8 (Forza y Filipini, 1998), (Greenspoon y Saklofske, 1998); el *Root mean square residual* (RMR), cuyos valores de 0.05 o menores sugieren buen ajuste (Escobedo Portillo, Hernández Gómez, Estebané Ortega y Martínez Moreno, 2016) y el error cuadrático medio de aproximación (RMSEA), cuyos valores considerados adecuados se encuentran en el rango de ,05 a ,08 (Cupani, 2012). La tabla 24 muestra los valores obtenidos para los indicadores seleccionados para conducir esta tesis. Como se puede observar, en este caso la evaluación de ajuste del modelo no arroja valores adecuados, con excepción del RMR, por lo que el modelo requiere ser re-especificado.

Tabla 24: Indicadores de ajuste del modelo original

Indicador de ajuste	Valor obtenido
RMSEA	,088
GFI	,82
RMR	,054

Fuente: Elaboración propia, salida de EQS, Anexo A

Efectivamente, las razones para la re-especificación de un modelo de ecuaciones estructurales pueden ser la mejora de su ajuste, o bien, el contraste de alguna hipótesis (Uriel y Manzano, 2002). En todo caso, la incorporación o bien la eliminación de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cualquier relación debe estar soportada por un marco teórico apropiado (Manzano y Jiménez, 2017), justificación que se realiza en el apartado correspondiente.

En cuanto a los indicadores de confiabilidad, los más usuales son el Alfa de Cronbach (Cupani, 2012) y el coeficiente Rho (Murrell, Conrad y Fitch, 1993), para los cuales, un valor superior o igual a 0.7 es considerado adecuado (Nunnally y Bernstein, 1994). Como se puede apreciar en la tabla 25, los valores obtenidos para estos indicadores están por debajo de lo considerado como adecuado (al menos en el caso del alfa de Cronbach), lo cual nuevamente conduce al paso de la re-especificación del modelo.

Tabla 25: Indicadores de confiabilidad del modelo original

Indicador de confiabilidad	Valor obtenido
Alfa de Cronbach	,64
Coficiente Rho	,74

Fuente: Elaboración propia, salida de EQS, Anexo A

F) Re-especificación del modelo: Es inusual que el modelo propuesto originalmente sea el que posea un mejor ajuste. Ante esta situación típicamente se recurre a una serie de estrategias para buscar ajustar el modelo. Una de las estrategias más socorridas es descartar de manera paulatina indicadores con una carga factorial relativamente baja en el modelo (Cupani, 2012). Bajo el criterio mencionado, se procedió a retirar, en un primer momento, el indicador número 18, “Peso del servicio de la deuda”, cuya carga factorial (.009), tal como puede observarse en el Anexo A fue comparativamente menor a la presentada por otros indicadores. Posteriormente, tuvo que retirarse así mismo, el indicador 13 “Escolaridad de los titulares con carga factorial de ,037 (Anexo B), y el indicador 14 “Participación ciudadana” con carga factorial de ,028 (Anexo C), para finalmente descartar el indicador 14 “Marco regulatorio”, con carga factorial de ,046, (Anexo D). Habiendo descartado de manera sucesiva los indicadores señalados, se llega a un modelo que puede considerarse ajustado, tal como se aprecia en el Anexo E.

3.5.4.-Justificación teórica para la eliminación de indicadores del modelo

La presente sección ofrece argumentaciones teóricas sobre porqué algunos de los indicadores propuestos de manera inicial para correr el análisis estadístico correspondiente terminaron por ser descartados, al contar un una carga factorial mínima.

A) Peso del servicio de la deuda: En el caso de México, y a pesar de diversos cuerpos normativos que pretenden mitigar el fenómeno, existe una gran opacidad sobre los montos y conceptos de la deuda pública de las distintas esferas gubernamentales, cuestión que limita la posibilidad de evaluar a cabalidad los desencadenantes y los efectos de la propia deuda con respecto a diversas variables (Astudillo y Porras, 2018). Por otra parte, según García Meza (2019), a pesar de la obligación legal de las entidades federativas de dirigir su deuda a proyectos de inversión pública, éstas suelen re-direccionar dicha deuda a gasto corriente, entre otros fines, cuestión que pone en tela de juicio la efectividad del endeudamiento como estrategia para el financiamiento del desarrollo de la población.

B) Escolaridad de los titulares: Según Bontigui (2010), más que de escolaridad, se debe hablar del perfil de los funcionarios públicos, mismo que está compuesto por las dimensiones de los conocimientos, las destrezas, aptitudes y la personalidad. Otra propuesta es la de Delgado (2014), quien argumenta que el perfil de un funcionario público está dado no sólo por su escolaridad, sino también por su experiencia laboral. Finalmente Ritz (2009), propone la motivación, el compromiso con el trabajo y la satisfacción laboral como las dimensiones que definen un perfil completo.

C) Participación ciudadana: A pesar de que la participación ciudadana resulta de suma importancia para el dinamismo de las sociedades modernas, la realidad es que existen puntos críticos para su análisis, por ejemplo, su bajo grado de institucionalización, así como una capacidad típicamente escasa para redirigir las demandas sociales acopiadas hacia las autoridades correspondientes. Así mismo, se ha observado una falta de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil en distintos contextos, lo que dificulta una incidencia efectiva de sus plataformas sobre la agenda política en sus entornos. En este sentido, consolidar el grado de institucionalización de las distintas

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

organizaciones de la sociedad civil tiene un enorme potencial para generar efectos tales como la transparencia, e inclusive generar un impacto sobre los mecanismos a través de los cuales el sector público asigna bienes y servicios a la población. Así, programas públicos que fomenten la participación ciudadana institucionalizada pueden ser una herramienta útil para procurar una mayor efectividad de la gestión pública (Delamaza, 2011).

Además de la escasa solidez de las instituciones generadas desde la sociedad civil, existe la problemática de que las autoridades gubernamentales tienden a asignar una baja prioridad a la participación ciudadana dada la alta valoración que asignan al así llamado lobby político, así como a la construcción de redes clientelares en sus propios contextos (Montecinos, 2008). Así, el factor clave para el éxito de la participación ciudadana es la capacidad de las propias organizaciones para movilizar recursos y defender sus intereses y posiciones frente a la agenda política de la administración en turno (Heiva, 2011).

D)Marco regulatorio: Según Da Fonseca, Hernández Nariño, Medina León, y Nogueira Rivera (2014), la articulación entre el marco regulatorio y legal, así como su correspondencia con los enfoques de los distintos grupos de interés es determinante para que el propio marco normativo sea una herramienta efectiva para el correcto funcionamiento de la gestión pública. Para Alborta, Stevenson y Triana (2011) la articulación referida debe darse inclusive con el sector privado, para lograr un impacto en el sentido deseado.

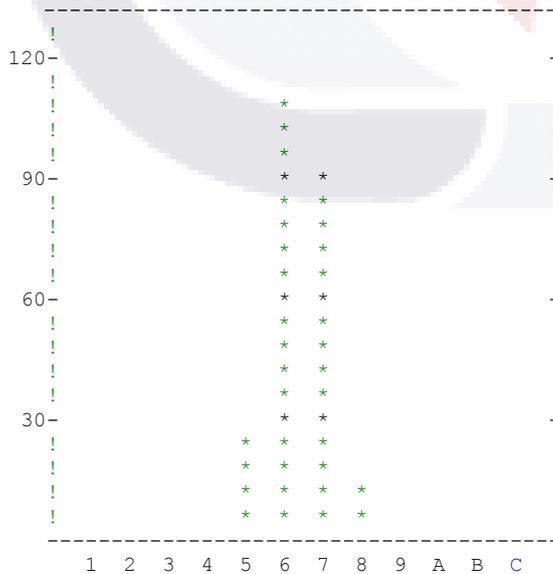
Otra crítica existente en la literatura es que el exceso de normatividades puede entorpecer el quehacer diario de las instituciones gubernamentales, al hacerlas caer en un excesivo entramado burocrático (Díaz, 2010). Incluso ha surgido desde hace años la propuesta de la desregulación, con el fin de facilitar la flexibilidad y el campo de acción de las instituciones gubernamentales (Aguilar, 2010).

3.5.5.-Requerimientos de la técnica aplicados al modelo ajustado

Habiendo logrado el ajuste teórico del modelo, es necesario revisar que tal modelo se adecúe a los requerimientos de la propia técnica, ya señalados en su momento s, sea:

- A) Especificación del modelo: En esencia, este apartado queda cubierto con la revisión de la literatura realizada, y en todo caso, con la justificación teórica para la eliminación de indicadores del modelo (Cupani, 2012).
- B) Identificación del modelo: Al aplicar la fórmula para el cálculo de los grados de libertad al modelo ajustado, se obtiene un valor de 182 gl, por lo que este criterio se ve acatado.
- C) Evaluación de la calidad de la base de datos: el modelo aquí propuesto cumple cuenta con 13.64 observaciones por parámetro, y el tamaño de la muestra es de 341 observaciones, por lo que la calidad de la base de datos puede considerarse dada. Otro punto a revisar es la distribución normal de los datos. En la figura 7 puede observarse la normalidad de los datos en el gráfico arrojado por EQS:

Figura 7: *Distribution of standardized residuals* (Modelo ajustado)



Fuente: Salida de EQS, Anexo E

- D) Estimación de parámetros: ya que se ha observado que para el caso aquí propuesto se cumple con la normalidad, se puede considerar como cubierto este punto.
- E) Evaluación del ajuste e interpretación: el ajuste del modelo puede considerarse adecuado, tal como se observa en las tablas 26 y 27.

Tabla 26: Indicadores del modelo ajustado

Indicador de ajuste	Valor adecuado	Valor obtenido
RMSEA	De ,05 a ,08	,08
GFI	$\geq ,8$,864
RMR	$\leq ,05$,039

Fuente: Elaboración propia, con base en la salida de EQS, Anexo E

Efectivamente, en la tabla 26 se puede observar que tanto el RMSEA como el RMR y el GFI, logran rebasar el umbral del valor considerado como adecuado. En cuanto a los indicadores de confiabilidad, se puede apreciar en la tabla 27 que tanto el alfa de Cronbach como el coeficiente Rho logran un valor aceptable.

Tabla 27: Indicadores de confiabilidad del modelo ajustado

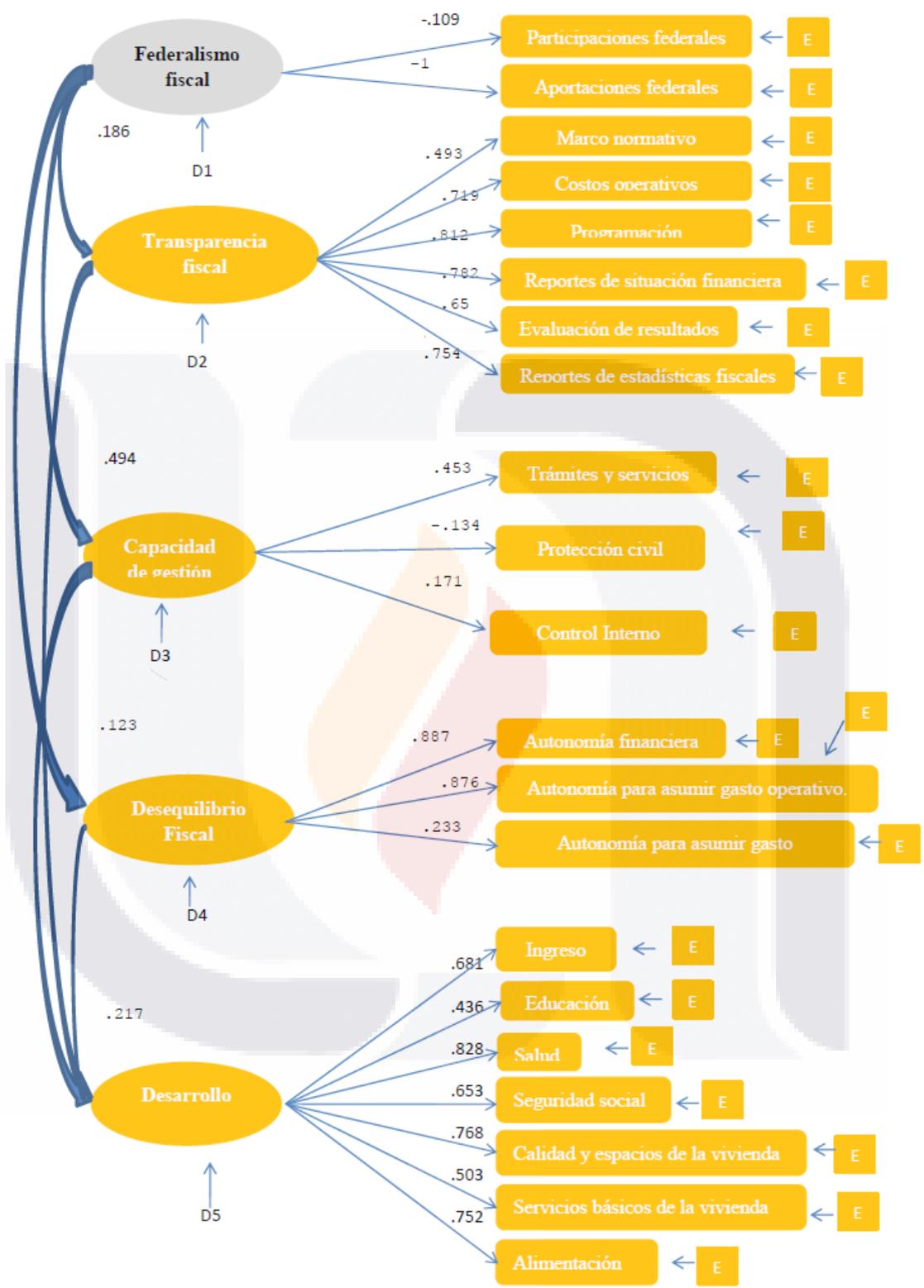
Indicador de confiabilidad	Valor adecuado	Valor obtenido
Alfa de Cronbach	$\geq ,7$,702
Coficiente Rho	$\geq ,7$,821

Fuente: Elaboración propia, con base en la salida de EQS, Anexo E

3.6.-Conclusión del apartado

Algunas notas metodológicas adicionales pueden encontrarse en los anexos F, G H e I. Finalmente, amanera de conclusión de este capítulo, se presenta el modelo ajustado en la figura 8:

Figura 8: Modelo teórico ajustado



Fuete: Elaboración propia

Capítulo IV:

Discusión de los resultados

El presente capítulo se divide en cuatro secciones, primeramente se aborda la ecuación estructural resultante, así como su decodificación e interpretación, luego, se discute el resultado de someter a prueba las tres hipótesis planteadas, realizando algunos comentarios acerca de la consistencia con los argumentos de trabajos análogos. En seguida, se comenta el logro de los objetivos planteados para esta tesis. Finalmente, se realiza una breve conclusión del propio capítulo.

4.1.-Ecuación estructural resultante

Sin mayor preámbulo, la ecuación arrojada por el modelo es la siguiente:

$$F5 = .186 * F2 + .494 * F3 + .123 * F4 + .217 * F1 + D5$$

Donde, F1 representa al factor federalismo fiscal, F2 es el factor carencia de transparencia fiscal, F3 representa a la inadecuada capacidad de gestión, F4 se refiere a los desequilibrios fiscales y, finalmente, F5 representa el factor desarrollo. “D5” representa el error estadístico atribuible al modelo.

La ecuación resultante es consistente con lo esperado, sea, valores positivos para cada uno de los factores, así, puede interpretarse que a mayor transparencia, mayor capacidad de gestión y a mayor autonomía fiscal (carencia de desequilibrios fiscales) se corresponderá un incremento en el valor de la relación entre federalismo fiscal y desarrollo. En sentido opuesto, las carencias o inadecuaciones en las variables moderadoras, efectivamente generaría un efecto distorsionador en la mencionada relación entre federalismo fiscal y desarrollo, al menos, en el contexto temporal y espacial atendido en esta tesis. Habiendo realizado la interpretación correspondiente, se continúa con el contraste de las hipótesis planteadas.

4.2.-Contraste de las hipótesis

4.2.1.-Hipótesis “A”

“Se considera que las deficiencias en la transparencia fiscal de las entidades sub-nacionales, tales como las relativas al marco regulatorio, los costos operativos, el marco programático presupuestal, la rendición de cuentas, la evaluación de los resultados, y las estadísticas fiscales, efectivamente funcionan como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de la transparencia fiscal en el modelo será significativo”.

Tal hipótesis queda confirmada, toda vez que las deficiencias en torno a la transparencia fiscal efectivamente funcionan como una distorsión de la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, si bien, tal efecto es tenue. Tal resultado concuerda con lo anteriormente argumentado por Cejudo Ramírez, Gerhard Tuma y Zabaleta Solís, (2009), Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández (2013), Carlitz (2013), Arbatí y Escolano (2015), Bearfield y Bowman (2017).

Por otra parte, este factor no requirió ajuste alguno en el modelo, por lo que el marco regulatorio, los costos operativos, el marco programático presupuestal, la rendición de cuentas, la evaluación de resultados y las estadísticas fiscales resultaron relevantes para el análisis. A manera de desglose se presenta a continuación breves comentarios sobre cada uno de los indicadores de la transparencia fiscal:

- a) Margo regulatorio: este indicador obtuvo un peso relativo de .493 en la medición del factor transparencia fiscal, una carga escasa en relación al resto de los indicadores del mencionado factor, no obstante, al intentar prescindir de tal indicador, el ajuste y la confiabilidad del modelo se vieron afectadas, por lo que se asume que el indicador posee cierta característica que lo hace imprescindible para el modelo, si bien, tal importancia no se ve reflejada en su peso relativo en la medición del factor transparencia fiscal.
- b) Costos operativos: este indicador obtuvo un peso considerable en la medición del factor transparencia fiscal (.719), con lo que la transparencia sobre el número de plazas del poder ejecutivo, los sueldos de funcionarios de primer y segundo nivel, el acceso a convocatorias y a licitaciones abiertas, la

adjudicación de adquisiciones, entre otras cuestiones, han mostrado su relevancia en la promoción del desarrollo de la población.

- c) Marco programático presupuestal: con una carga de .812, este fue el indicador de mayor relevancia para la medición de la transparencia fiscal, por lo que los esfuerzos por transparentar estos informes tales como Plan Estatal de Desarrollo (PED), Programas sectoriales, regionales y especiales, Programa Anual de Evaluaciones (de los recursos federales ministrados a las entidades federativas), Ley de Ingresos, Ley de Ingresos Armonizada, Iniciativa de Ley de Ingresos, Proyecciones de Ingresos: Resultados de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Proyecto de Presupuesto de Egresos, Disponibilidad Proyecciones de Egresos, Resultados de Egresos, etcétera, por parte de las entidades federativas deberían redoblarse.
- d) Rendición de cuentas: este indicador obtuvo un peso considerable en la medición del factor transparencia fiscal (.782), por lo que transparentar informes tales como el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Clasificación de Servicios Personales por Categoría, Informes de Finanzas y Deuda Pública, Formato Único de Aplicación de Recursos Federales (Ramo 33 Participaciones Federales entregadas a entidades federativas), Existencia de un Sistema de Consulta: Dictámenes sobre Cuenta Pública (órgano de fiscalización estatal), Acceso al Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, entre otros, resulta imperativo para procurar la efectividad del federalismo fiscal y su promoción del desarrollo.
- e) Evaluación de resultados: este indicador obtuvo un peso relativo de .65 en la medición del factor transparencia fiscal, una carga escasa en relación al resto de los indicadores del mencionado factor, no obstante, al intentar prescindir de tal indicador el ajuste y la confiabilidad del modelo se ven afectadas, por lo que se asume que el indicador posee cierta característica que lo hace importante para el modelo, si bien, tal importancia no se ve reflejada en su peso relativo en la medición del factor transparencia fiscal.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- f) Finalmente, en cuanto al indicador Estadísticas fiscales: éste obtuvo un peso considerable en la medición del factor transparencia fiscal (.754), con lo que informes tales como la situación de los Ingresos, Egresos, el Destino del gasto del FAIS, Destino del gasto del FAFEF, (ambos fondos provenientes del ramo 33 del PEF), la Deuda Pública Total, directa e indirecta y/o contingente, al cierre del año, entre otras cuestiones son así mismo relevantes en la relación entre federalismo fiscal y desarrollo.

4.2.2.-Hipótesis “B”

Por otro lado, el factor inadecuada capacidad de gestión es el que presenta un mayor peso relativo en el modelo, lo cual concuerda con lo ya antes expuesto en otros contextos por Andrews y Boyne (2010), Vázquez Elorza y Vázquez Cuellar (2012), así como por Piña y Avellaneda (2017). Este resultado es hasta cierto punto inesperado, toda vez que este factor fue el que sufrió más adecuaciones en la procuración del ajuste para el modelo, quedando representado sólo por los indicadores trámites y servicios, así como por la protección civil y el control interno y anticorrupción. En este sentido, y atendiendo a la hipótesis B):

“Se considera que las deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades federativas, tales como las concernientes a trámites y servicios, protección civil, control interno, mecanismos para la participación ciudadana, la escolaridad de los titulares y el marco regulatorio, efectivamente fungen como un factor distorsionante del desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de la capacidad de gestión en el modelo será significativo.”

La hipótesis se ve confirmada, en el sentido de que el factor capacidad de gestión efectivamente distorsiona la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, si bien, los mecanismos de participación ciudadana, la escolaridad de los titulares y el marco regulatorio resultaron ser irrelevantes para el modelo.

A manera de desglose se presentan a continuación algunos comentarios sobre los indicadores que, aunque presentaron una carga factorial por debajo de .6 en todos los casos, resultaron relevantes para la medición del factor capacidad de gestión, en el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sentido de que, al retirar tales indicadores, tanto el ajuste como la confiabilidad del modelo queda en entre dicho:

- a) Trámites y servicios, con lo que contar con un catálogo de trámites y servicios, una gestión adecuada de trámites y servicios, entre otras cuestiones, puede favorecer el robustecimiento de la relación entre federalismo fiscal y desarrollo.
- b) Protección civil, una mayor capacitación del personal en material de protección civil, mejorar las acciones de prevención, atender a la población en fenómenos perturbadores, entre otras cuestiones resulta así mismo de gran relevancia.
- c) Control interno y anticorrupción, la existencia de declaraciones patrimoniales, una contraloría social, así como promover la capacitación del personal de la Administración Pública de la Entidad Federativa sobre anticorrupción son mecanismos que influyen en la relación entre federalismo fiscal y desarrollo.

4.2.3.-Hipótesis “C”

El factor Desequilibrios fiscales resultó con el menor peso relativo entre los factores estudiados, cuestión notoria, dados los numerosos trabajos que aseveran la existencia de una relación sólida entre los constructos federalismo fiscal, desequilibrios fiscales y desarrollo: Salazar Jiménez (2009), Aguilar Gutiérrez (2010), Rezzoagli (2011), Ávila Parra e Hinojosa Ojeda (2011), Tello Macías (2013), Eyraud y Lusinyan (2013), Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández, (2013) y Mcdonald (2015).

Cabe la aclaración que durante la revisión de la literatura se encontraron así mismo trabajos que argumentan la existencia de una relación nula entre los constructos mencionados, específicamente, los trabajos de Hierro Recio, Atienza Montero y Gómez Álvarez-Díaz, (2008) y Rodríguez Pueblita (2017). En todo caso, la relación encontrada por este estudio resulta escasamente significativa, fenómeno que también es consistente con la literatura (Vazquez Elorza y Reyes Munguía, 2016), (Macías acosta, Díaz Flores, González Acolt, 2016), siendo este factor el que presenta un menor grado de consenso académico en el contexto específico de México. Así, atendiendo a la hipótesis C):

“Se considera que la existencia de desequilibrios fiscales, tales como la carencia de autonomía financiera, autonomía para asumir gasto operativo, la falta de autonomía para asumir gastos burocráticos y el peso del servicio de la deuda, genera un efecto distorsionante en el desempeño del federalismo fiscal en el caso mexicano. Así mismo se considera que el efecto distorsionador de los desequilibrios fiscales en el modelo será significativo”.

Tal hipótesis queda confirmada, toda vez que los desequilibrios fiscales efectivamente distorsionan la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, si bien tal efecto es escaso. Por otra parte, este factor requirió ajuste, por lo que debió retirarse el indicador correspondiente al peso relativo de la deuda. En todo caso, los indicadores autonomía financiera, autonomía para asumir gasto operativo y la autonomía para asumir gasto burocrático resultan relevantes en la investigación. A continuación, un desglose de los mencionados indicadores:

- a) Autonomía financiera, incrementar la proporción en que las entidades federativas pueden asumir sus gastos mediante ingresos propios parece ser determinante para mejorar la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, efectivamente, este indicador cuenta con una carga factorial de ,887 para medir a los desequilibrios fiscales.
- b) Autonomía para asumir el gasto operativo, dada la carga factorial obtenida por este indicador (,876), se considera que aumentar la medida en que la entidad puede solventar con recursos propios los gastos relativos a los servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias (en este caso, las realizadas desde las entidades federativas hacia los municipios), pareciera ser así mismo determinante en la relación entre federalismo fiscal y desarrollo.
- c) Autonomía para asumir gasto burocrático, al igual que en los indicadores anteriores, sería importante incrementar el grado de autonomía de las entidades federativas a fin de fortalecer el federalismo fiscal mexicano, si bien este indicador obtuvo un peso relativamente escaso (,233).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Se puede observar que los resultados arrojan información que abona al debate sobre el tema en cuestión, ya que se muestran datos relativos al contexto específico de México, confirmando la existencia de una influencia entre la transparencia fiscal, la capacidad de gestión local y los desequilibrios fiscales en la relación existente entre federalismo fiscal y el desarrollo de la población.

4.3.-Cumplimiento de objetivos

Objetivo “A”

“Analizar la existencia de una serie de factores que distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México”.

Los resultados apuntan a que efectivamente existen factores distorsionantes en la relación entre el federalismo fiscal y el desarrollo (deficiencias en la transparencia fiscal, inadecuada capacidad de gestión y la existencia de desequilibrios fiscales), si bien cada uno de dichos factores afecta de manera diferenciada tal relación. Dadas tales consideraciones, el objetivo “A” queda cubierto.

Objetivo “B”

“Analizar la medida en que dichos factores distorsionan el desempeño del federalismo fiscal en la consecución de un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas de México”.

Los resultados arrojaron lo siguiente: deficiencias en la transparencia fiscal, 0.186, inadecuada capacidad de gestión, 0.494, y la existencia de desequilibrios fiscales, 0.123. Dadas tales comentarios, el objetivo en cuestión queda solventado.

Objetivo “C”

“En su caso, generar propuestas para atacar la problemática observada”.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Para el efecto de atender este último objetivo, se revisó inicialmente cuáles son las recomendaciones que a nivel internacional se han generado en torno a las variables analizadas en esta tesis, luego, se determinó cuáles son aplicables para el caso específico de México y, finalmente, se analizó cuáles de tales recomendaciones han sido adoptadas por la mencionada nación así como las recomendaciones aún por subsanar. A continuación se muestran las propuestas para cada uno de los factores distorsionantes analizados en esta tesis.

- Carencias en torno a la transparencia fiscal

Si bien, como se desarrolló en el cuerpo de esta tesis, la temática de las mejoras en torno a la transparencia fiscal ha avanzado de manera notoria en México, también se pudo observar que tal desenvolvimiento es disímil entre las distintas entidades federativas del país. Se hizo mención de algunas de las aportaciones que para fortalecer la transparencia ha generado la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), mismas que idealmente deberían pasar de una fase meramente formal a una etapa de desarrollo, consolidación e implementación de políticas públicas específicas.

Es necesario hacer también la mención de que la propia federación ha sido impulsora de la colaboración en materia de transparencia, entre el propio gobierno federal y las entidades. Efectivamente, desde 2002 han existido una serie de acuerdos denominados Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción (Secretaría de la Función Pública SFP, 2015) mismo que en su capítulo IV (SFP, 2019) se dedica a enumerar una serie de disposiciones específicas tendientes a la homologación de estrategias para la mejoría de la transparencia. Inclusive a través de este esfuerzo de coordinación entre entidades y federación es posible vislumbrar las diferentes etapas de madurez existentes entre las entidades federativas, toda vez que gobiernos como el de Yucatán se subscribieron al acuerdo en 2002, mientras que otros, como el de Aguascalientes no hicieron lo propio sino hasta 2012 (SFP, 2015). Por supuesto, la subscripción a tal acuerdo no es obligatoria, en el sentido de que cada entidad federativa goza de soberanía, por lo que con la llegada de cada nueva administración cambia la prioridad que se le da a las distintas problemáticas observables en el contexto de cada localidad. Pretender que la federación hasta cierto punto imponga un mismo esquema para hacer transparente la información pública, y no sólo ello, sino que además

establezca que la transparencia deba ser un tema prioritario para todas las entidades, violaría a la soberanía estatal y pondría en tela de juicio al pacto federal en sí mismo.

He ahí el dilema: La transparencia en la información pública en general, y la transparencia fiscal en particular, tal como se pudo constatar en esta tesis, ve incrementado su interés ciudadano en la medida en que tal información es homogénea, estructurada, presentada de manera amena, a través de múltiples esquemas, en periodos constates, y en suma, en la medida en que la información expedida por las distintas entidades es comparable entre sí. No obstante, la federación no puede, ni debe, a menos de manera terminante, exigir un mismo patrón, un mismo esquema de publicación de la información pública concerniente a cada una de las entidades federativas en virtud de la soberanía de que éstas gozan, ya que ello constituiría un sinsentido tanto desde el punto de vista legal como teórico, por no mencionar las capacidades de gestión de por sí diferenciadas entre las distintas entidades. Dados los comentarios anteriores, la propuesta para la mejoría de la transparencia fiscal de las entidades federativas no podría ser otra que dar continuidad a los acuerdos con suscripción voluntaria ya existentes, atender a su fortalecimiento así como a su efectivo y cabal cumplimiento por parte de los firmantes.

- Inadecuada capacidad de gestión

Dado que en el contexto mexicano el factor inadecuada capacidad de gestión, y de manera más específica, los indicadores trámites y servicios, así como control interno y anticorrupción, resultaron tener un peso relativo notorio en el efecto que el federalismo fiscal genera sobre el desarrollo de la población, es necesario generar estrategias que fortalezcan tales cuestiones.

Los trámites y servicios deben simplificarse y agilizarse, deben discriminarse y ofrecerse de manera prioritaria aquellos que generan un mayor impacto en el desarrollo poblacional. Bajo esta lógica, deben generarse en todos los niveles de gobierno, evaluaciones que midan el desempeño de las instituciones en función a sus efectos en el desarrollo de la población y no en función, por ejemplo, al número de servicios prestados. Tales evaluaciones deben ser así mismo vinculantes, ya que una evaluación sin consecuencias para el servidor público constituye un sinsentido: los procesos de responsabilidad administrativa deben ejecutarse con mayor severidad. En este sentido

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

una tipificación con un mayor desglose y claridad de las faltas o delitos en que puede incurrir un funcionario público sería deseable.

En los acuerdos para el Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción nuevamente puede observarse un compromiso por parte de la federación por robustecer el aparato gestor de las entidades federativas, ya que en dichos acuerdos, la federación, a través de la SFP se compromete a proporcionar apoyo técnico y asesoría normativa de índole diversa, a promover el desarrollo de técnicas presupuestales, al fortalecimiento del control interno mediante la mejora en los procesos de transparencia, y en suma a procurar la homologación de criterios para la actividad gubernamental (SFP, 2019). Evidentemente, cada entidad federativa debe asumir también una serie de compromisos en función a su realidad contextual

- Desequilibrios fiscales

Si bien el desequilibrio fiscal resultó ser escasamente significativo en el modelo, una mayor responsabilidad fiscal por parte de las entidades sub-nacionales fortalecería el pacto federal mexicano. Los estados deben velar en todo momento por una deuda responsable, manejable. Así mismo, la procuración de recursos propios resulta indispensable para una mayor independencia programática ante la federación.

Lograr que los incentivos fiscales existente entre los distintos niveles de gobierno estén alineados entre sí es fundamental para que las transferencias intergubernamentales logren el objetivo para el que están diseñadas, sea, el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país. Además, debe considerarse la inclusión de incentivos al desempeño en las fórmulas de distribución de las propias transferencias (Ibarra Salazar, 2018). Así, se propone que los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones C2i,t, y C3i, mismos que operan como incentivos recaudatorios para las entidades federativas, incrementen su peso relativo en la fórmula de distribución de las participaciones, ya antes mencionada, a fin de que los gobiernos locales busquen activamente incrementar no sólo su capacidad de recaudación, sino su recaudación efectiva. Determinar en qué medida deben darse las alteraciones de los coeficientes mencionados es una tarea que bien pudiera constituir una tesis en sí misma, por lo que excede los alcances de esta investigación.

Finalmente, en los acuerdos para el Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción, la federación también asume una serie de compromisos para con las entidades federativas en materia de transferencias intergubernamentales, sea, promover la correcta auditoría de los recursos federales transferidos, realizar visitas de inspección para vigilar una adecuada ejecución de los recursos mencionados, realizar seguimiento a las obras financiadas con recursos transferidos, así como brindar capacitación a la entidad federativa para la realización por sí misma de las actividades mencionadas (SFP, 2019).

4.4.-Conclusión del capítulo

En este capítulo se han abordado de manera breve la ecuación estructural resultante, el contraste de las hipótesis, y los objetivos logrados, en este último punto, se puede considerar que, salvo contadas excepciones, en México se han adoptado las recomendaciones que diversas organizaciones realizan en torno a las temáticas de mejora de la transparencia fiscal, la capacidad de gestión y los desequilibrios fiscales. No obstante, aún quedan algunos puntos de mejora en los cuáles la administración federal así como las administraciones estatales debieran redoblar esfuerzos para lograr un mayor grado de coordinación y colaboración, lo que podría abonar a concretar las mejorías aún pendientes. En este sentido, los acuerdos para el Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción, parecieran tener un potencial prometedor y aún no explotado a cabalidad para lograr un trabajo coordinado sin necesidad de debilitar el papel de las entidades frente a la federación. Sin más, a continuación se procede con la conclusión de esta tesis.

Conclusiones

La presente conclusión, se divide en cuatro secciones correspondientes a las limitaciones observadas en la investigación, las recomendaciones de política pública que para el caso específico de México pudieran derivarse de los resultados arrojados por este trabajo, las nuevas líneas de investigación a desarrollar dados los hallazgos encontrados, reflexiones sobre la situación actual del federalismo mexicano y finalmente, algunos comentarios en torno a las limitaciones y potencialidades del federalismo fiscal mexicano.

Limitaciones del trabajo de investigación.

Algunas de las limitantes que se observaron en el transcurso de esta investigación, fueron la necesidad de excluir a la Ciudad de México del análisis estadístico realizado, dada una serie de reformas administrativas ocurridas de manera reciente en dicha entidad, así como por el tratamiento diferenciado que recibe por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, cuestiones que desde un punto de vista metodológico complicarían sobre manera la comparabilidad de los datos obtenidos para la ciudad de México con respecto a las otras 31 entidades federativas del país. Eventualmente, buscar alguna estrategia para homologar los datos de la Ciudad de México a los del resto de la República sería de gran interés.

También desde un punto de vista metodológico, el modelo original no mostró el ajuste necesario, por lo que fue necesario realizar la re-especificación del mismo. Una vez realizada la re-especificación, tanto los indicadores de ajuste como de confiabilidad rebasaron la frontera de lo considerado como adecuado, aunque inclusive así, sería deseable una mayor robustez en los mismos, por lo que habría que buscar estrategias para lograr tal finalidad, acaso mediante la transformación de los datos empleados en el análisis. Cabe aquí la aclaración de que a pesar de toda la argumentación y justificaciones empleadas en esta tesis para la selección de los indicadores para llevar a cabo la medición de las variables de estudio, tales indicadores son perfectibles, siempre susceptibles de mejora.

Con respecto a los datos utilizados y a las fuentes de información empleados, un problema constante en México, del cual no pudo salvarse esta tesis es la carencia de series de tiempo amplias en torno a las cuales explotar los datos. Para esta investigación en específico sería de suma dificultad rastrear datos anteriores a 2008, por lo que para ampliar el lapso estudiado habría que esperar a futuro para actualizar la información en incluir nuevos años en las respectivas observaciones. En este mismo sentido hubo varias observaciones faltantes en las bases de datos consultadas, mismos eventos que tuvieron que ser calculados a partir del comportamiento de las observaciones existentes. Estas dos últimas limitantes resultan casi irónicas en una tesis que versa, parcialmente, sobre la calidad de la información pública transparentada.

Nuevas líneas de investigación

Nuevas investigaciones pudieran concentrarse específicamente en el factor inadecuada capacidad de gestión, ya que resultó ser el de mayor peso relativo en el modelo. De manera concreta, es necesario ahondar en los fenómenos causa - efecto relacionados con los trámites y servicios, la protección civil, así como en las medidas de control interno y anticorrupción:

¿La coordinación entre los distintos niveles de gobierno genera algún impacto sobre la naturaleza o el monto de los trámites y servicios prestados por las entidades sub-nacionales, o bien sobre las características de control interno y anticorrupción? ¿Cuáles son los mecanismos de gestión de recursos que emplean las administraciones para proteger a la población en caso de siniestros? ¿Existe un impacto directo y robusto que relacione a los trámites y servicios prestados, así como al control interno y anticorrupción con la generación de desarrollo entre la población? Estos cuestionamientos constituyen guías que podrían refinarse para plantear nuevas líneas de interés.

Por otro lado, no deben descartarse los factores que obtuvieron un menor peso relativo en el modelo, ya que, quizás, su comportamiento pudiera alterarse al interactuar con variables no consideradas en el presente estudio, e inclusive, debe considerarse la posibilidad de interacción de las variables entre sí:

¿La capacidad de gestión interactúa en alguna medida con la transparencia fiscal y/o con los desequilibrios fiscales?, ¿Los desequilibrios fiscales generan influencia sobre la transparencia fiscal?, etcétera.

Específicamente en lo relativo al factor desequilibrios fiscales, esta tesis abordó únicamente los desequilibrios en su vertiente vertical, dejando de lado los desequilibrios fiscales horizontales, mismos que constituyen en sí, una temática de gran interés y con un enorme potencial para la discusión académica, así como para la hechura de políticas públicas.

Otro punto de interés sería cuestionar si los efectos distorsionadores de los factores inadecuada capacidad de gestión, transparencia fiscal deficiente o los desequilibrios fiscales en la relación entre federalismo fiscal y el desarrollo son diferenciados entre las distintas entidades federativas del país, o a un nivel regional, y la explicación de fondo para ello.

No debe tampoco dejarse de lado la posibilidad de aplicar un estudio análogo al aquí propuesto contextualizado a nivel municipal sea dentro de la jurisdicción de un mismo estado, o desde una óptica comparativa, si bien, típicamente las bases de datos municipales presentan numerosos errores y vacíos, cuestión que complica cualquier análisis en tal contexto. Puede también mantenerse el enfoque estatal, empleando distintas técnicas de análisis de datos (como pudiera ser un panel de datos) para enriquecer el debate sobre el tópico.

Por otra parte existen diversas consideraciones sobre la medición de la variable Desarrollo. De entrada, sería deseable que futuras investigaciones incluyan el indicador de cohesión social, mismo que fue excluido en esta tesis específica por razones ya explicadas y justificadas en el capítulo correspondiente a la metodología. Por otra parte, diversas corrientes han abogado de manera cada vez más agresiva sobre la necesidad de incluir un enfoque medioambiental en el tema del desarrollo, así, resultaría pertinente que futuras investigaciones se avocasen a la temática del desarrollo sostenible (Alonso, Sánchez, Ravina, Mataix, Lumbreras, Larrú, y Ayuso, 2013). Finalmente, se ha fortalecido también una perspectiva bajo la cual los fenómenos sociales económicos y políticos tienden a observarse desde una perspectiva de género, por lo cual también

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sería prudente contribuir a tal debate generando estudios sobre el desarrollo incluyente (ONU, 2014).

Diversas consideraciones deben tomarse en cuenta en torno al federalismo fiscal en México. Primero, y tal como se comentó en el capítulo correspondiente, esta tesis se centró sólo en las transferencias correspondientes a los ramos 28 y 33 del PEF, dada su magnitud en términos monetarios, no obstante, existen otros mecanismo de transferencias que aunque de menor relevancia relativa, bien pudieran arrojar resultados de interés para el debate sobre las transferencias intergubernamentales, tal es el caso del ramo 23 del PEF: Provisiones salariales y económicas, mismo que tanto en la función pública como en la academia ha sido considerado controversial de manera reciente (Alvarado Andalón, 2017), (Morales Cisneros y Herrera González, 2018), (Bermejo Quintero, 2019).

En general, se realiza una invitación a la comunidad académica a realizar y profundizar en estudios encaminados a encontrar y delimitar los determinantes del desarrollo, o la carencia del mismo (sean de naturaleza económica, política, administrativa o de cualquier otra índole), temática que siempre ha sido pertinente y que en todo caso, incrementará su importancia en años venideros derivado de la crisis sanitaria que ha afectado a la población mundial en 2020.

Recomendaciones de política pública

En cuanto a la transparencia fiscal es necesario robustecer las instituciones ya existentes dedicadas precisamente a la promoción de la apertura en la información pública, tales como los institutos de transparencia existentes en numerosas entidades federativas y la plataforma nacional de transparencia, haciendo un especial énfasis en aquellas instituciones que se abocan de manera específica a la transparencia fiscal o presupuestaria, tal como transparencia presupuestaria, etc.

En lo respectivo a la capacidad de gestión, además de lo ya comentado en el desarrollo de la tesis, sería de sumo interés redoblar los esfuerzos que ha realizado la federación para capacitar al personal administrativo de las entidades federativas en temas generales, acaso realizando énfasis en temáticas de coordinación fiscal, a fin de evitar desvíos de recursos, multas por el uso inadecuado de las propias transferencias, entre

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

otras problemáticas usualmente observadas. La apertura y disposición de las administraciones estatales es necesaria para que tales capacitaciones surtan el efecto deseado.

Algunos de los cursos, talleres, y diplomados actualmente ofertados por la federación y dirigidos a funcionarios, académicos y en suma al público en general, suelen ser de carácter anual, presenciales o en línea, estructurados y redactados de manera amena y didáctica, y por supuesto, gratuitos, por lo que las administraciones estatales pudieran valerse de los mismo para fortalecer los conocimientos de sus funcionarios en las temáticas abordadas por esta tesis. Algunos ejemplos de los recursos en mención son los enlistados a continuación:

- Curso: Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Impartido por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019).
- Diplomado: Presupuesto basado en resultados Impartido por la Unidad de evaluación del desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019).
- Curso: ¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos. Impartido por la Unidad de evaluación del desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020).

Tales recursos suelen estructurarse desde una introducción a manera de contexto de la temática, una definición de los conceptos abordados, una metodología para el acercamiento a las problemáticas abordadas y propuestas de herramientas a emplear por parte de la administración pública para solventar las situaciones observadas. A caso queda pendiente una mayor difusión por parte de la federación para que estas herramientas sean conocidas y aprovechadas por la ciudadanía en general, pero más específicamente por los funcionarios encargados de gestionar recursos relacionados con las temáticas mencionadas.

Finalmente, en lo relativo a los desequilibrios fiscales, si bien es cierto, como ya se ha argumentado en esta tesis, revisar el esquema general de las transferencias fiscales de la federación hacia las entidades, a fin de generar una distribución que se óptima tanto desde un punto de vista de criterios sociales, como desde un punto de vista de criterios fiscales, también es cierto que las entidades federativas deben dejar de lado su actitud pasiva, simplemente esperando los recursos de la federación. Nuevos esquemas fiscales deben ser planteados desde la esfera estatal a fin de promover activamente una mayor autonomía fiscal con respecto a la federación.

Reflexiones sobre la situación actual del federalismo fiscal mexicano

En análisis posteriores, es necesario revisar cuestiones en torno a la actualización de la información, recuérdese que el periodo de análisis de esta tesis va de 2008 a 2018, año este último, en que ingresó a la presidencia de la república un nuevo gobierno con marcadas tendencias reformistas en diversos ámbitos, incluyendo el enfoque para la promoción del desarrollo social, así como el enfoque fiscal. Efectivamente, el 31 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte, el cual otorga en términos generales una reducción de una tercera parte de la tasa del impuesto sobre la renta y una reducción de la mitad de la tasa general del impuesto al valor agregado a diversos contribuyentes que ejercen sus actividades económicas específicas en la región fronteriza norte del país (DOF, 2018). Independientemente de la motivación para el decreto mencionado, tales estímulos pudieran alterar los ingresos fiscales de la Federación y, por lo tanto, los montos correspondientes a las transferencias intergubernamentales. El aumento o mitigación de los desequilibrios fiscales existentes en el país a partir de tal decreto queda como una interrogante para futuras investigaciones. En todo caso, se enlistan las entidades y localidades susceptibles del estímulo decretado, a fin de vislumbrar el posible impacto a las arcas públicas:

- Entidades:
Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- Localidades:
Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, N

ogales, Santa Cruz, Cananea, Naco, Agua Prieta, Janos, Ascensión, Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga, Manuel Benavides, Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero, Hidalgo, Anáhuac, Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso, Matamoros.

En este mismo sentido, entró en vigor el 1 de enero de 2020 el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación (DOF, 2020) cuestión que pudiera alterar de manera sustancial la recaudación del gobierno federal, y con ello, nuevamente, los recursos a transferir a las entidades federativas. Temáticas pendientes para el análisis académico.

Otra cuestión novedosa ha sido el cambio de esquema bajo el cual el nuevo gobierno transfiere recursos destinados al sistema de salud de las entidades federativas, con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (DOF, 2019), cuestión que en su momento generó numerosas críticas y posturas reticentes por parte de las entidades federativas dada (según tales críticas) la falta de reglas de operación, así como criterios de asignación claros por parte de la propia federación. Eventualmente las entidades cedieron ante la federación aparentemente únicamente para evitar verse privados de los recursos necesarios para ejecutar sus respectivos sistemas de salud.

En el ánimo de contribuir a la así llamada austeridad republicana, la federación ha señalado la posibilidad de reducir el presupuesto dedicado a numerosas instituciones públicas, muchas de ellas de carácter autónomo y dedicadas de manera directa o indirecta a transparentar la información gubernamental. Sin tales instituciones o ante el debilitamiento de las mismas, el acceso de la ciudadanía a la información, y con ello, la posibilidad de una crítica independiente de intereses políticos está en duda.

Dadas los acontecimientos expuestos, entre otros numerosos casos similares, queda claro el estrés al que el federalismo fiscal mexicano se encuentra expuesto en la actualidad, mismo que para sostenerse en el largo plazo ha de ser evaluado y en su caso reformado bajo bases racionales y procurando estimar los intereses, argumentos e

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

inquietudes de los involucrados, siempre teniendo en mira que el objetivo último del federalismo fiscal es promover el desarrollo de la población mediante la asignación adecuada de bienes y recursos públicos. Habiendo abordado ya todo el cuerpo de la tesis, se prosigue ahora con los comentarios finales de la misma.

Comentarios finales: sobre las limitaciones y potenciales del federalismo fiscal mexicano

Esta tesis ha evidenciado las diversas limitaciones que afectan la posibilidad del federalismo fiscal mexicano para la generación de desarrollo entre la población. Falta de coordinación entre las instituciones gubernamentales, esto tanto en un sentido vertical, es decir, entre instituciones pertenecientes a diferentes niveles de gobierno, como horizontal, sea, entre instituciones que operan en un mismo nivel de gobierno. La carencia de líneas de flujo de información altamente institucionalizadas resulta palpable. No obstante, no sólo se requieren canales institucionalizados que favorezcan la comunicación entre niveles de gobierno, sino también entre gobierno y ciudadanía, ya que la falta de información clara, precisa y oportuna, puede generar desconfianza y apatía entre la población, así como prestarse para la manipulación y el desvío de los recursos gubernamentales, fenómenos que eventualmente afectarían su eficiencia.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno pudiera ser también un tropiezo más para la tarea de incorporar a las personas en actividad económica informal a la formalidad, cuestión que desde hace años ha limitado la base tributaria del país, limitando su capacidad fiscal.

La limitación del acceso a la información fiscal constituye un impedimento para su análisis y discusión entre las partes interesadas. La concentración de la información fiscal constituye de manera indirecta una concentración de los recursos, cuestión que contraviene los principios mismos del federalismo fiscal. Efectivamente, tal como se puede deducir del contenido de la tesis, las carencias en la transparencia fiscal pueden conducir a serias deficiencias en el proceso presupuestario del país.

Se requiere de una tecnificación de la discusión presupuestaria y una generación de mayores restricciones a la discrecionalidad en la asignación del gasto público, a fin de no politizar decisiones que acaso deberían ser estrictamente técnicas. En este sentido, es

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

también necesario consolidar los mecanismos institucionales de planeación y ejecución del gasto público.

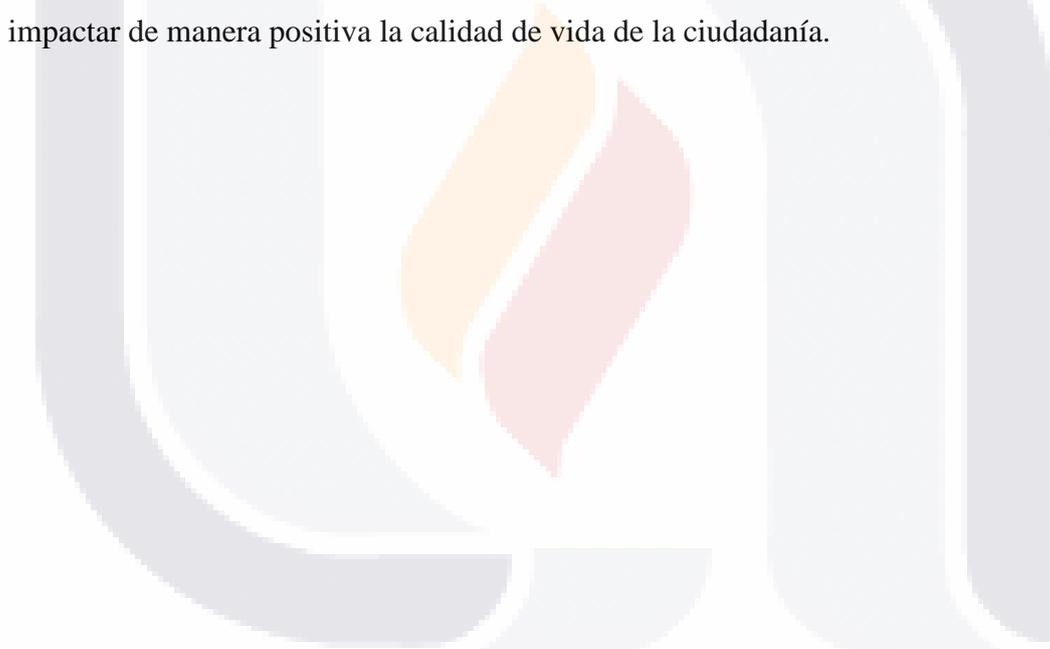
A pesar de toda la teoría que lo rodea, el federalismo fiscal no deja de ser una mera estrategia, un esquema de organización que emplean las naciones para descentralizar sus funciones y potestades fiscales. Por sí mismo, el federalismo fiscal no constituye un medio inequívoco para la generación de desarrollo entre la población de los distintos países que lo emplean. El desarrollo de las potencialidades propias de cada individuo, en tanto objetivo mismo del estado-nación moderno, requiere entonces de la mediación de una serie de variables para lograr desenvolverse. La transparencia fiscal resulta fundamental para la obtención de ingresos por parte de los gobiernos, ya que legitima a la propia actividad gubernamental, cuestión que pudiera reducir la resistencia al cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de la ciudadanía. Por otro lado, la transparencia fiscal también es de gran valía al momento de realizar las erogaciones gubernamentales ya que permite observar a la ciudadanía en qué y cómo las autoridades están gastando los recursos públicos. Por supuesto, la sola transparencia fiscal es insuficiente para lograr el anhelado desarrollo de la población, se requiere así mismo, de capacidad de gestión por parte de las autoridades para planificar, implementar y evaluar políticas públicas eficientes y efectivas para la promoción del desarrollo: claramente, transparentar un gasto oneroso y ocioso no generará un impacto en la calidad de vida de la ciudadanía, por el contrario, es razonable pensar que en la medida en que la población vea reflejados en el incremento de su calidad de vida aquellos impuestos que ha pagado a la autoridad, será menos reacio a atender sus obligaciones fiscales.

No todo queda en manos de la ciudadanía, la capacidad de gestión por parte de las autoridades es de suma importancia, como ya se mencionó, para determinar cómo y en qué ha de ejercerse el gasto público, pero también, en cómo han de obtenerse los ingresos respectivos. El federalismo fiscal es un mero membrete si la federación es hegemónica en torno a las potestades fiscales existentes. Los gobiernos estatales (e incluso los municipales) deben buscar estrategias para dejar de ser dependientes de las transferencias intergubernamentales. Ello no implica necesariamente la creación de nuevos impuestos, ni el incremento de la tasa impositiva a los ya existentes, cuestión que lesionaría las economías familiares y empresariales ya de por sí endebles. La capacidad, el esfuerzo por hacer efectivas las obligaciones fiscales ya vigentes cuenta

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con un gran potencial para engrosar los haberes públicos de las entidades federativas. La actualización de las bases de datos existentes en torno a temáticas catastrales (sólo por mencionar un ejemplo), así como la simplificación de los trámites burocráticos que la ciudadanía debe atravesar para cumplir con sus obligaciones son algunos de los pasos que las autoridades pudieran dar sin efectuar demasiados cambios a sus estructuras organizacionales.

De la mano con una relativa autonomía fiscal, podría venir también una relativa autonomía programática para la generación de políticas públicas por parte de las entidades federativas, así, éstas serían promotoras activas del desarrollo de la población, y no meras oficinas delegadas para efectuar las políticas públicas diseñadas desde la federación. Un gobierno estatal, como el aquí descrito, coordinado con la federación, transparente, capaz, y con relativa autonomía fiscal, cuenta con un gran potencial para impactar de manera positiva la calidad de vida de la ciudadanía.



Referencias.

1. Afonso Rodrigues, J. R., y Serra, J. (2007). El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la CEPAL*, (91), 29-52.
2. Aguilar Gutiérrez, G., y Chíguil Figueroa, F. (2017). Evolución y perspectivas del sistema nacional de coordinación fiscal. (SNCF). *Panorama económico*, 12(23), 31-31.
3. Aguilar Gutiérrez, G. (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 25(1), 103-132.
4. Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
5. Aguilar Ramos, C. (2016). La participación social en el municipio como respaldo de la transparencia presupuestal. *Gestión sectorial sustentable*, 34 – 51.
6. Alkire, S., y Sarwar, M. (2009). Multidimensional measures of poverty & well-being. *OPHI Research in Progress*, (6a), 38.
7. Alborta, G., Stevenson, C., y Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. *Inter-American Development Bank*.
8. Almeida Sánchez, M. D. (2014). Experiencias internacionales en transparencia fiscal. *CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo* (146), 1-83.
9. Alonso, J. A., Sánchez, E., Ravina, L., Mataix, C., Lumbreras, J., Larrú, J. M., & Ayuso, A. (2013). Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015. *Documento de trabajo, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Madrid, España.
10. Alor Ham, A. M., y Valenzuela Duarte, H. (2011). Federalismo en el Estado Mexicano. *Revista El Buzón de Pacioli*. (74), 1-21.
11. Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
12. Alvarado Andalón, R. A. (2017). *El ramo general 23: exploración a los criterios de asignación de recursos desde el Poder Legislativo*. CIDE.
13. Álvarez Hernández, F. A., Cernichiaro R. C., y Rodríguez Nava, A. (2016). Determinantes de las asignaciones del fondo federal mexicano de aportaciones

para los servicios de salud durante el periodo 2007- 2013. *Revista De Ciencias Humanas Y Sociales*, (13), 301-318.

14. Amrahova, K., Bluestone, P., Hildreth, B., y Larson, S. E. (2017). An assessment of municipal fiscal health in the secondary municipal bond market. In *Indiana University Applied Research in Public Finance Conference, Bloomington, April (27-29)*.
15. Anand, S., y Sen, A. (1997). Concepts or Human Development and Poverty! A Multidimensional Perspective. *United Nations Development Programme, Poverty and human development: Human development papers*, 1-20.
16. Anderson, G. (2009). La relevancia política del federalismo en el siglo xxi. *Seminario internacional la federalización en España: Los déficit de la cooperación intergubernamental*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. (1-21).
17. Anderson, G. (2010). *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid, España: Marcial Pons.
18. Andrade Cobeña, X. A. (2015). Evolución de las finanzas municipales en la Provincia de Manabí y la contribución del modelo de equidad territorial. *ECA Sinergia*, 6(1), 5-17.
19. Andreula, N., Chong, A., Guillen, J., (2009). Institutional Quality and Fiscal Transparency. *IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-125, Inter-American Development Bank (IDB)*, Washington, DC.
20. Andrews, R., y Boyne, G. A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
21. Arapis, T. y Reitano, V. (2017). Examining the Evolution of Cross-National Fiscal Transparency. *The American Review of Public Administration*, 48(6) 550-564.
22. Aregional. *Índice de desempeño financiero de las entidades federativas 2015*. Ciudad de México, México.
23. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2009. Ciudad de México, México.
24. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2010. Ciudad de México, México.

25. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2011. Ciudad de México, México.
26. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2012. Ciudad de México, México.
27. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2013. Ciudad de México, México.
28. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2014. Ciudad de México, México.
29. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2015. Ciudad de México, México.
30. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2016. Ciudad de México, México.
31. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2017. Ciudad de México, México.
32. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2018. Ciudad de México, México.
33. Aregional. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. 2019. Ciudad de México, México.
34. Arbatli, E., y Escolano, J. (2015). Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. *Fiscal studies*, 36(2), 237-270.
35. Argimón, I., y Cos, P. H. D. (2012). Fiscal rules and federalism as determinants of budget performance: An empirical investigation for the Spanish case. *Public Finance Review*, 40(1), 30-65.
36. Armesto, M. A. (2014). Coaliciones regionales, intereses territoriales y transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México. *Polis*, 10(1), 11-37.
37. Arzate Salgado, J. (2011). El Estado Mexicano y la reproducción social de la pobreza. Arzate Salgado, J., Gutiérrez A., y Huamán, J., (Coordinadores), *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas, Argentina: CLACSO-CROP*. 139-170.
38. Asatryan, Z., y Feld, L. P. (2015). Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach. *Journal of Comparative Economics*, 43(3), 772-781

39. Astudillo, M., Blancas, A., y Fonseca Corona, J. F. (2017). La Transparencia de la Deuda Subnacional como Mecanismo para limitar su Crecimiento. *Problemas del desarrollo*, 48(188).
40. Astudillo M. y Porras R. (2018). Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 49 (194).
41. Ávila Corzo, J. M., Noriega Rivera, D., Pentón López, J. R., y Jiménez Valero, B. (2019). El cuadro de mando integral como un instrumento para la evaluación y el seguimiento de la estrategia en el sector gobierno: caso de aplicación. *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, 3(1).
42. Ávila Parra C., e Hinojosa Ojeda R. (2011) Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa. *Revista Cofactor*, II (4), 141 – 191.
43. Ayuntamiento de Aguascalientes *Plan de desarrollo municipal, 2017 – 2019*, .2017. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
44. Ayuntamiento de Aguascalientes. *Presupuesto ciudadano del Ayuntamiento de Aguascalientes 2019*. 2019. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
45. Barcelata Chávez, H. (2015). Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. *Economía: teoría y práctica*, (42), 69-103.
46. Bautista, J. A. y Sepúlveda Reyes, D. A. (2017). Transparencia del Gasto Fiscal en Colombia. *Science of Human Action*, 2(1), 38-54.
47. Bearfield, D. A., y Bowman, A. O. M. (2017). Can you find it on the web? An assessment of municipal e-government transparency. *The American Review of Public Administration*, 47(2), 172-188.
48. Béland, D. y Lecours, A. (2006). Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism. *Nations and Nationalism*, 12(1), 77-96.
49. Bello, R., y Espitia, J. (2011). Distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia 1994-2009. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (16), 7-50.
50. Beltrán Morales, J. (2010). Comportamiento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y su ejecución: el caso de Baja California Sur, 1999-2009. *Espacios Públicos*, 13 (27), 79-95.
51. Benito, B., y Bastida, F. (2008). Política y gestión financiera municipal. *Revista de contabilidad*, 11(2), 43-66.

52. Bermejo Quintero, A. (2019). *Consecuencias de la discrecionalidad en el gasto público en México: el uso político del ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación*. CIDE.
53. Bertello, N., y Uña, G. (2009). *Propuestas para mejorar el Federalismo Fiscal en Argentina: Un nuevo esquema para la distribución del Impuesto a las Ganancias*. University Library of Munich, Germany.
54. Blöchliger, H., y Rabesona, J. (2009). La autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales: una actualización. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
55. Bird, R. M., y Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), 77-102.
56. Bonet Morón, J. A., Pérez Valbuena, G. J., y Ayala García, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Banco de la República de Colombia Documentos de Trabajo*, (205), 1-60.
57. Bonet, J. A., y Reyes Tagle, G. (2010). *Evolución y determinantes de los ingresos propios en los estados mexicanos: los casos de Baja California y Michoacán*. Banco Interamericano de Desarrollo.
58. Bontigui, D. M. G. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, 47.
59. Borge, L. E., y Rattsø, J. (2002). Spending growth with vertical fiscal imbalance: decentralized government spending in Norway, 1880–1990. *Economics & Politics*, 14(3), 351-373.
60. Bosch, N. (2009). El sistema de nivelación fiscal entre las comunidades autónomas. *Revista de Estudios Regionales, Ext. (VIII)*, 73-82.
61. Buchanan, J. M. (1950). Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, 40(4), 583-599.
62. Byrne B.M. (2006). Estructural equation modeling with Eqs, Basic concepts, applications, and programming. Second edition Lawrence Erlbaum associates publishers, Mahwah, New Jersey. 22-66.

63. Caamaño Alegre, J., Lago Peñas, S., Reyes Santías, F., y Santiago Boubeta, A. (2013). Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.
64. Cabrero E. y Arellano D. (2014). *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
65. Cabrero, E., y Carrera, A. (2000). *Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, (85), 1-47.
66. Cádiz, G., y Urra, M. (2017). *Análisis de la gestión municipal y la implicancia de las variables financieras, de infraestructura y de capital humano en su eficiencia: El caso de las municipalidades rurales de Ñuble*. (Memoria para optar al título de ingeniero comercial). Universidad del Bío Bío, Facultad de ciencias empresariales, Escuela de ingeniería comercial, Chillán, Chile.
67. Calvellina Miller, J. L. (2013). Reforma y disciplina financiera en estados y municipios. *Economía Informa*, (382), 18-35.
68. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*. 2007. DF, México.
69. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*. 2008. DF, México.
70. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. 2009. DF, México.
71. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. 2010. DF, México.
72. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. 2011. DF, México.
73. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*. 2012. DF, México.
74. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. 2013. DF, México.
75. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*. 2014. DF, México.

76. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*. 2015. DF, México.
77. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*. 2016. DF, México.
78. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*. 2017. Ciudad de México, México.
79. Cárdenas Rodríguez, Ó. J. (2010). Cardenalización del índice de marginación: una metodología para evaluar la eficiencia del gasto ejercido en el Ramo 33. *EconoQuantum*, 7(1), 43-68.
80. Careaga, M., y Weingast, B. (2003). Fiscal federalism, good governance, and economic growth in Mexico. *In search of prosperity: analytical narratives on economic growth*, 399-435.
81. Carlitz, R. (2013). Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. *Development Policy Review*, (31), 49-67.
82. Castellanos, L. F. C. (2013). Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009. *Cofactor*, 4(7), 127-160.
83. Catalán, H. (2013). Función de reacción fiscal en México: un análisis de cambio estructural. *Investigación económica*, 72(286), 139-164.
84. Cejudo Ramírez, G. M., Gerhard Tuma, R. F., y Zabaleta Solís, D. (2009). Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas. *Centro de investigación y docencia económicas. CIDE*, (2), 1-108.
85. Chávez Chávez, J. L., y Chávez Zamora, M. (2017). México y sus impuestos: conformación del federalismo fiscal y sus principios fundamentales. *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, 6(11), 349-370.
86. Chica Vélez, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, 45(1), 71-93.
87. Ciclo de gestión y auditoría del desempeño (2019). Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí, México.
88. Conconi, A., y Ham González, A. (2007). Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, (57), 1-24.

89. Conferencia nacional de gobernadores. (2016) Recuperado de <https://www.conago.org.mx/comisiones/gobiernos-abiertos-transparencia-y-rendicion-de-cuentas> 28/01/2020.
90. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008. DF: México. CONEVAL
91. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010. DF: México. CONEVAL
92. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012. DF: México. CONEVAL
93. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014. DF: México. CONEVAL
94. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2016. DF: México. CONEVAL
95. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2018. Ciudad de México, México CONEVAL.
96. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2009. DF: México. CONEVAL.
97. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*, 2014. DF: México. CONEVAL.
98. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2019. Ciudad de México: México. CONEVAL
99. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos 2008-2016*, 2017. DF: México. CONEVAL.

100. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 15-09-2017.
101. Cupani, M. (2012). Análisis de Ecuaciones Estructurales: conceptos, etapas de desarrollo y un ejemplo de aplicación. *Revista tesis*, 1(2), 186-199.
102. Cutler, F. (2008). Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 41(3), 627-654.
103. Da Fonseca, J.P., Hernández Nariño, A., Medina León, A., y Nogueira Rivera, D. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Ingeniería Industrial*, 35(1), 105-111.
104. Dabla Norris, E., Allen, R., Zanna, L. F., Prakash, T., Kvintradze, E., Lledo, V., y Gollwitzer, S. (2010). Budget institutions and fiscal performance in low-income countries. *International Monetary Found Working papers*. 1-56
105. Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis. Revista Latinoamericana*, (30).
106. Delgado, R. C. (2014). El perfil profesional y académico de los presidentes municipales del Estado de México, 2009-2012. *Espacios Públicos*, 17(40), 119-143.
107. Denis, A., Gallegos, F., y Sanhueza, C. (2010). Pobreza multidimensional en Chile: 1990-2009. *Documento de Trabajo, ILADES/Universidad Alberto Hurtado*. 1-42.
108. Diario Oficial de la Federación (2007) Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.
109. Diario Oficial de la Federación (2018) Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte. México.
110. Diario Oficial de la Federación (2019) Decreto que crea el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y desaparece la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

111. Diario Oficial de la Federación (2020) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación. México.
112. Díaz, C. (2010). Tensiones y proyecciones en la modernización de la gestión pública: discusión desde una perspectiva histórico-cultural. *Psicoperspectivas*, 9(1), 7-28.
113. Díaz Cayeros, A., y Magaloni, B. (2004). The Politics of Public Spending—Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico. *Prepared as a Background Paper for the World Bank World Development Report*. 1-50.
114. Díaz Cayeros, A., y Martínez Uriarte, J. (1997). Towards a Model of Budgetary Allocation and Revenue-sharing in Mexico's Local Governments. *Latin American Studies Association XX International Congress*. 1-42.
115. Díaz Flores, M; (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (11). 387-407.
116. Díaz Flores M. (2009) Modernización de la gestión financiera en los municipios del Estado de Aguascalientes. (1) Universidad Autónoma de Aguascalientes.
117. Díaz Flores, M., González Acolt, R., y Oropeza Tagle, M. Á. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 7(1). 144-158.
118. Díaz González, E., y Montelongo Jaime, A. D. R., (2017). Transferencias federales a los estados en México. Valoración del efecto del papel matamoscas en el contexto de una demanda extraordinaria de recursos federales. *Ensayos de economía*, 27(50), 151-179.
119. Didriksson A. (2010). Hacia un nuevo federalismo educativo en México. En *Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno*, Andrade Olveira D. (Coord.), (217–223), Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco.
120. Domínguez Martínez, J. M., y López Jiménez, J. M. (2012). La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley

Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Documentos de Trabajo (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social)*, (9), 1-61

121. Donahue, A. K., Selden, S. C., e Ingraham, P. W. (2000). Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 381-412.
122. Escobedo Portillo, M. T., Hernández Gómez, J. A., Estebané Ortega, V., y Martínez Moreno, G. (2016). Modelos de ecuaciones estructurales: características, fases, construcción, aplicación y resultados. *Ciencia & trabajo*, 18(55), 16-22.
123. Espejel J. (2014). El desempeño institucional de los gobiernos locales en el estado de México. *Inciso* (16) 168-179.
124. Ernita Joaquin, M., y Greitens, T. J. (2012). Contract management capacity breakdown? An analysis of US local governments. *Public Administration Review*, 72(6), 807-816.
125. Espinosa, P. (2014). Mecanismos informales de negociación presupuestal y el impacto de las participaciones en el gasto de los estados: El caso de Baja California, México. *Gestión y política pública*, 23(1), 47-78.
126. Espitia Galeano, J. A. (2017). Transparencia y desarrollo, el caso de los paraísos fiscales. *Universidad de La Salle Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*.1-57
127. Eyraud, L., y Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.
128. Farrell, A. D. (1994). Structural equation modeling with longitudinal data: Strategies for examining group differences and reciprocal relationships. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62(3), 477-487.
129. Fiszbein, A., y Schady, N. R. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura. *The World Bank*.
130. Forza, C., y Filippini, R. (1998). TQM impact on quality conformance and customer satisfaction: a causal model. *International journal of production economics*, 55(1), 1-20.

131. Franco Varga, M. H., y Cristancho Escobar, F. A. (2012). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, LXIX (154) 1-28.
132. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA). *Buenas Prácticas Municipales para el fortalecimiento de las Haciendas Locales* (2009).
133. Gaitán, A. (2011). Los legados del desarrollo excluyente: desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico sudamericano. *Arzate Salgado, J., Gutiérrez A., y Huamán, J., [Coordinadores], Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas, Argentina: CLACSO-CROP*. 209-240.
134. Galván Figueroa, J. (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*, (388), 50-67.
135. Gallegos Marina, G., y Rojo Martínez, G. A. (2016). La transparencia en la Federación y Chiapas; un análisis comparativo. *Alegatos-Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, (92).
136. García Altés, A., y Argimon, J. M. (2016). La transparencia en la toma de decisiones de salud pública. *Gaceta Sanitaria*, 30, 9-13.
137. García Fernández, F., Vaquera Salazar, R. A., y Serna Hinojosa, J. A. (2017). Tamaulipas: endeudamiento y gasto público (2003-2013). *Economía Informa*, (403), 70-90.
138. García López, F. (2014). Eficiencia financiera de la administración pública: el caso de región occidental. *Cimexus*, 9(2), 111-132.
139. García Meza, M. A. (2019). Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión pública productiva en México. *Análisis Económico*, 34(87).
140. Gargan J.J. (1981). Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review*, 41(6), 649-658.
141. Gavazza A. y Lizzieri A. (2009). Transparency and Economic Policy. *The Review of Economic Studies*. 76(3), 1023-1048.
142. Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 579-610.
143. Gobierno de México. *Plan nacional de desarrollo 2019-2024*. 2019.

Ciudad de México, México.

144. Gobierno del Estado de Aguascalientes. *Plan estatal de desarrollo 2016 - 2022*. 2016. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
145. Gobierno del Estado de Oaxaca. *Presupuesto ciudadano del gobierno del Estado de Oaxaca*. 2019. Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México.
146. Gollwitzer, S. (2010). Budget institutions and fiscal performance in Africa. *Journal of African Economies*, 20(1), 111-152.
147. Gómez Villegas, M y Montesinos Julve, V. (2014). Gobierno electrónico y transparencia financiera y presupuestal de los departamentos en Colombia *Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela* 19(68), 670-698.
148. González, S. (2010). Una propuesta de evaluación de sustentabilidad del desarrollo humano y las capacidades. *VINCI*, (24).
149. González Henao., J., y Rodríguez Valencia., A. (2009). Medellín: una evaluación del comportamiento de las finanzas públicas municipales, 2000-2006. *Perfil de Coyuntura Económica*, (13), 165-197.
150. González Muñoz, O. (2012). El Fondo De Aportaciones Para La Infraestructura Social Municipal (Faism) Y La Pobreza Durante 1997-2003: El Caso Del Municipio De Xalapa, Ver. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (161).
151. González, L. (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en américa latina. *América Latina Hoy*, (67), 167-190.
152. González Temprano, A. (2014). Crisis económicas y cambios de paradigmas fiscales; 1929-2008. En Girón A. (Instituto de Investigaciones Económicas), *Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo*, (41-60). Distrito Federal, Colección de libros de la Revista Problemas del Desarrollo, UNAM.
153. Govea Maridueña, A. (2011). Evolución e impacto del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en un mundo desigual. *Revista Alternativas*, 11(16), 35.
154. Greenspoon, P. J., y Saklofske, D. H. (1998). Confirmatory factor analysis of the multidimensional students' life satisfaction scale. *Personality and Individual Differences*, 25(5), 965-971.

155. Guillermo Peón, S. B., y Vargas Casimiro, I. (2017). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica. *EconoQuantum*, 14(1), 35-71.
156. Gutiérrez, A. (2011). La producción y reproducción de la pobreza. Claves de un análisis relacional. Arzate Salgado, J., Gutiérrez A., y Huamán, J., [Coordinadores], *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas, Argentina: CLACSO-CROP*. 113-138.
157. Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. (2013). Open budgets and open government: Beyond disclosure in pursuit of transparency, participation and accountability. *Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research*. 235-244
158. Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government information quarterly*, 31(4), 513-525.
159. Heiva, F. J. (2011). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. *Revista de Estudios Sociales*, (39), 95-108.
160. Hepp, R., y Von Hagen, J. (2011). Fiscal federalism in Germany: Stabilization and redistribution before and after unification. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(2), 234-259.
161. Hernández Gallardo, S. C., Pérez García, W., y Bello Hernández, M. (2013). Herramienta para el diagnóstico de la gestión en gobiernos locales cubanos. *Ingeniería Industrial*, 34(3), 239-251.
162. Hernández, D., y Villa Sánchez, S. (2010). El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10(1). 103-129.
163. Herrera Aguilar, S., y Martínez Hernández, F. A. (2018). Fiscalidad y financiamiento en los gobiernos subnacionales y su impacto en el desarrollo: el caso de Brasil y México (1995-2010). *Revista Análisis Económico*, 32(81), 119-149.
164. Hidalgo de los Santos, V., y Doimeadiós Reyes, Y. (2016). Sostenibilidad fiscal. Prioridad en la agenda de transformaciones del modelo

- económico cubano. *Investigación económica*, 75(298), 155-184.
165. Hierro Recio, L. Á., y Atienza Montero, P. (2015). Un cuarto de siglo de modelos de financiación autonómica. Análisis de los resultados distributivos del sistema. *Estudios de Economía Aplicada*, 33(2), 561-588.
166. Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P., y Gómez Álvarez Díaz, R. (2008). El origen de la desigualdad y la progresividad en la distribución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. *Cuadernos de economía*, 31(86), 35-58.
167. Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P., y Gómez Álvarez Díaz, R. (2009). La financiación de los gobiernos de nivel intermedio en España y Alemania. Un análisis comparado de la desigualdad y progresividad en la distribución de recursos. *Revista de Estudios Regionales*, (86), 97-128.
168. Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P., y Gómez Álvarez Díaz, R. (2010). La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación. *Estudios de economía aplicada*, 28(1), 61-76.
169. Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P., y Patiño Rodríguez, D. (2007). Un análisis de la distribución de las transferencias intergubernamentales en Australia. *Revista de Estudios Regionales*, (78), 307-316.
170. Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P., y Patiño Rodríguez, D. (2010). El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional. *Revista de economía aplicada*, 18(53), 99-129.
171. Hinojosa Cruz, A. V., y Sáenz López, K. A. C. (2012). Avances en apertura presupuestal en México: ¿Relación intergubernamental o participación ciudadana? *Buen Gobierno, para pensar en la democracia*, 14(2), 9-31.
172. Hinojosa Cruz, A. V. y Valenzuela Reynaga, R. (2015). Transferencias federales y desarrollo en México: una aproximación al estudio de los resultados socioeconómicos de los fondos de aportaciones para educación y salud de 1998 a 2010. *Vinculatégica Efan*, 1(1), 1769-1784.
173. Hinojosa Cruz, A. V. y Valenzuela Reynaga, R., (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economía UNAM*, 14(42), 47-71.

174. Honadle, B. W. (2001). Theoretical and practical issues of local government capacity in an era of devolution. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 31(1), 77-90
175. Hu, L.-T., y Bentler, P. M. (1998). Fit índices in covariance structure modeling: Sensitivity to underparameterized model misspecification. *Psychological Methods*, 3, 424-453.
176. Ibarra Salazar, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 22(1), 03-44.
177. Ibarra Salazar, J. (2018). Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México. *El trimestre económico*, 85(337), 195-218.
178. Igartua Perosanz, J. J. (2016) Mediación, moderación y análisis de la mediación moderada con técnicas de bootstrapping. Introducción al manejo de la macro PROCESS para SPSS. *Universidad de Salamanca*.
179. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2011*. (2011). DF: México. INEGI.
180. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2012*. (2012). DF: México. INEGI.
181. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2013*. (2013). DF: México. INEGI.
182. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2014*. (2014). DF: México. INEGI.
183. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015*. (2015). DF: México. INEGI.
184. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2016*. (2016). DF: México. INEGI.
185. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de*

- Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017.* (2017). DF: México. INEGI.
186. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018.* (2018). DF: México. INEGI.
187. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.* (2017). DF: México. INEGI.
188. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008.* (2008). INEGI. D.F. México.
189. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2009.* (2009). INEGI. D.F. México.
190. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2010.* (2010). INEGI. D.F. México.
191. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2011.* (2011). INEGI. D.F. México.
192. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2012.* (2012). INEGI. D.F. México.
193. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2010.* (2013). INEGI. D.F. México.
194. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2014.* (2014). INEGI. D.F. México.
195. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2015.* (2015). INEGI. D.F. México.
196. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2016.* (2016). INEGI. D.F. México.
197. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2017.* (2017). INEGI. D.F. México.
198. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2018.* (2018). INEGI. D.F. México.
199. Inzunza Mejía, P. C., y Sánchez Díaz, A. J. (2013). Disciplina fiscal: límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(43), 136-160.
200. Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de

las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 12(19), 51-74.

201. Jara Íñiguez, I. (2017). Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (67), 197-226.
202. Kariuki, P., y Reddy, P. (2017). Operationalising an effective monitoring and evaluation system for local government: Considerations for best practice. *African Evaluation Journal*, 5(2), 1-8.
203. Kerlinger, F. y Lee, H. (2002). Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en las ciencias sociales. México: McGraw-Hill.
204. Kline, R. B. (2005). Principles and practice of structural equation modeling (2nd Ed.). New York: Guilford.
205. Lagarde, M. (2018). *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. Siglo XXI Editores México.
206. Larrú Ramos, J. M. (2009). Corrupción y ayuda al desarrollo. Evidencias, teoría y aplicaciones para España. *Cuadernos económicos de ICE*, (78).
207. León Cázares, F., Ortiz Medina, A. E., y Cernas Ortiz D. A. (2015). Los claroscuros de transferencias intergubernamentales y la eficiencia relativa: caso estado de Jalisco, México. *Economía Informa*, (393), 35-61.
208. León Nieto, D., y Ríos Hernández, H. (2013). Convergencia regional en el índice de desarrollo humano en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (20), 105-141.
209. León Tamayo D., y González, M. (2017). Breve aproximación a la Pobreza Multidimensional a partir del enfoque de capacidades de Amartya Sen. *University Library of Munich, Germany*. (76987), 4-16.
210. Ley de Coordinación Fiscal, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30-01-2018.
211. Ley General de Contabilidad Gubernamental, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30-01-2018
212. Ley General de Desarrollo Social, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25-06-2018.
213. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19-11-2019.

214. Llanos Marulanda, N. (2011). Clases y tipos de investigación y sus características. Universidad América, Bogotá, Colombia.
215. Llera, R. F., y Escudero, C. M. (2010). ¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España. *Hacienda Pública Española*, 195(4), 139-163.
216. Llorca Rodríguez, C. M., García Fernández, R. M., y Sáez Lozano, J. L. (2017). Pobreza y descentralización fiscal. Un análisis empírico mediante panel de datos de países. *El Trimestre Económico*, 84(335), 611-643.
217. López Arévalo, J., y Mayo Mendoz, B. (2015). Federalismo fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo. *Economíaunam*, 12 (34), 106-123.
218. López Peña, N., López González, M., y Mesa Callejas, R. J. (2014). Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011). *Perfil de Coyuntura Económica*, (23), 57-79.
219. Macías Acosta, R., Díaz Flores, M., y González Acolt, R. (2016). Efecto del gasto en el índice de desarrollo humano en Aguascalientes en el periodo 2000-2010. *Tla-melaua*, 10(40), 88-110.
220. Maguregui Urionabarrenechea, M. L. Corral-Lage, J., y Arrizabalaga, C. E. (2018). Análisis de los objetivos estratégicos e indicadores de gestión en las entidades sin fines de lucro. Aplicación empírica para el País Vasco. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 1(24).
221. Mancini, M. (2014). Régimen político, gestión estatal e implementación de políticas a nivel subnacional. El caso de Santiago del Estero, Argentina. *Revista Enfoques*, 9(15), 151-176.
222. Mandujano Ramos, N. (2011). Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México. *Dimensión Económica*, 2(6). 20-36.
223. Manzano, J. A., y Jiménez, E. U. (2017). Análisis multivariante aplicado con R. *Paraninfo*.
224. Manzano Patiño, A. P. (2018). Introducción a los modelos de ecuaciones estructurales. *Investigación en educación médica*, 7(25), 67-72.

225. Martínez Cuero J., y Peláez Herreros, Ó. (2014). Políticas asistenciales para rezagos estructurales: el caso de Chiapas. *Estudios críticos del Desarrollo*, 4(6), 121-147.
226. Martínez Díaz, M, E., y Heras Gómez, L. (2012). La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México. *Convergencia*, 19(58), 183-208.
227. Martínez Pellégrini, S., Flamand, L., y Hernández, A. (2008). Panorama del desarrollo municipal en México: Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Gestión y política pública*, 17(1), 145-192.
228. Martínez Robledo, M. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *El Cotidiano*, (187), 203-215.
229. Martos, B., Isabel, M., y Balaguer Coll, M. T. (2013). Política presupuestaria y elecciones. *Auditoría Pública*, (60), 65-72.
230. Mauricio, R. (2008). Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos. *Documento de trabajo, OIT. Banco mundial*, 1-64.
231. Mayer Foulkes, D. (2008). Economic geography of human development: stratified growth in Bolivia, Brazil, Guatemala and Peru. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, (436), 1-45.
232. McDonald, B.D. (2015). Does the charter form improve the fiscal health of counties? *Public Administration Review*, 75(4), 609-618.
233. McDonald B. D. (2017). *Measuring the fiscal health of municipalities*. Working Paper WP17BM1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. 1-16.
234. Medina Guerrero, M. (2013). El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98), 109-147.
235. Meléndez Rojas, R.E. (2017). Propuesta metodológica para el ejercicio de la auditoría operativa en los gobiernos locales de Costa Rica (Methodical proposal for the practice of operational auditing in local governments in Costa Rica). *Tec Empresarial*, 11(1), 49-61.
236. Mendoza Velázquez, A. (2019). ¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los

- gobiernos locales? México 2003-2013. *El Trimestre Económico*, 86(342), 307-342.
237. Medrano, L. A., y Muñoz Navarro, R. (2017). Aproximación conceptual y práctica a los Modelos de Ecuaciones Estructurales. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 11(1), 219-239.
238. Molina Salazar, R., y Pascual García, J. (2014). El Índice de Desarrollo Humano como indicador social. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 44 (4), 127-143.
239. Monasterio Escudero, C. (2010). Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado? *Hacienda pública española*, 192(1), 59-103.
240. Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93), 73-88.
241. Montecinos, E. (2008). Los Incentivos de la Descentralización en la Gestión Municipal Chilena: Gestión Política sin Participación Democrática. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (12), 61-84.
242. Morales Cisneros, G., y Herrera González, V. (2018). Revisión del Presupuesto del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2017-2018.
243. Morduchowicz, A. (2010). El federalismo fiscal-educativo argentino En *Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno*, Andrade Olveira D. (Coord.), (225-258), Buenos Aires: Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco.
244. Moreno Espinoza R. (2014). Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer. 327-353. En: *Fiscalización transparencia y rendición de cuentas*. Comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la federación. LXII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
245. Moreno Jaimes, C. (2007). Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México. *Foro Internacional*, XLVII (2), 408-434.
246. Moreno Jaimes, C. (2011). Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico, *Politics*

- & Policy, 39 (6), 1021-1052.
247. Muñoz Miranda, A., Pineda, E., y Radics, A. (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. *Monografía del BID (Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal); IDB-MG-568.*
248. Musgrave, R. A. (1961). Approaches to a fiscal theory of political federalism, *Public finances: Needs, sources, and utilization*, 61 (1), 97-134.
249. Musgrave, R. A. (1971). Economics of fiscal federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10 (4), 3-13.
250. Murrell, G. A., Coonrad, R. W., y Fitch, R. D. (1993). An assessment of the reliability of the Scoliometer. *Spine*, 18(6), 709-712.
251. Naranjo Cantabrana, M. G. (2017). Federalismo fiscal en los Estados Unidos Mexicanos. *Ra Ximhai*, 13(3), 79-91.
252. Navarro Arredondo, A. (2011) Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México. *De Virgilio, M., M., Otero, M. P., Boniolo P., (Coordinadores) Pobreza urbana en América latina y el Caribe. Argentina: CLACSO-CROP.391-436.*
253. Niembro, A., Dondo, M., y Civitaresi, H. M. (2016). La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas. *Población y sociedad*, 23(1), 79-123.
254. Nunnally, J.C. y Bernstein, I.H. (1994) The Assessment of Reliability. *Psychometric Theory*, 3, 248-292.
255. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
256. Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, 12(4), 349-373.
257. Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.
258. Ojeda, V. P. (2016). Acerca de la dimensión histórico-política del trabajo en clave estatal. Gestión de la Fuerza de Trabajo en la ¿burocracia? provincial correntina. *De Prácticas y discursos, Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales*, 5 (6) 1-25.
259. Ordóñez Tovar, J. A. (2014). Teorías del desarrollo y el papel del Estado:

- Desarrollo humano y bienestar, propuesta de un indicador complementario al índice de desarrollo humano en México. *Política y gobierno*, 21(2), 409-441.
260. Organización de las Naciones Unidas (2014). *México: desafíos para un desarrollo incluyente*. ONU, México.
261. Organización de las Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030: Objetivos del desarrollo sustentable*. ONU, México.
262. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Principios de GpRD en acción: Libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas*. Primera Edición. 2012. OCDE
263. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Recomendación del consejo sobre gobernanza presupuestaria*. 2015. OCDE.
264. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Budget Transparency Toolkit Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in Public Financial Management*. 2017. OCDE.
265. Ortiz Escobar, D. A., y Beltrán, S. O. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 21, 179.
266. Ortiz Galindo, J., y Ríos Bolívar, H. (2013). La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. *Análisis Económico*, XXVIII (69), 189-218.
267. Ossa Giraldo, E. U. (2014). *Metodología para identificar las variables significativas que optimizan el desempeño fiscal de los municipios de Antioquia: un enfoque econométrico* (Master's thesis, Universidad EAFIT).
268. Oszlak, O. (2013). Estado abierto: ¿hacia un nuevo paradigma de gestión pública?. *Retos e innovaciones*, 14.
269. Oyervide, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal. *Revista Retos*, 2, (3) 95-104.
270. Pautassi, L. C., y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *CEPAL - Serie Políticas sociales* (159), 2-84.

271. Pedroza Rendón, O. H. (2001). La Matriz de Congruencia: Una Herramienta para Realizar Investigaciones Sociales. *Economía y Sociedad*, 6(10), 311-316.
272. Peláez Díaz, G., Castillo Picón, J., y Manrique Cáceres, J. (2017). Desarrollo local y gobiernos locales de Ancash 2010-2014: una aproximación a su desempeño. *Aporte Santiaguino*, 9(2), 317-328.
273. Peraza, A. (2012) La estrategia gerencial y su aplicación en la gestión de los gobiernos locales. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 5(9), 85-107.
274. Pertuzé Fariña, C. (2015). Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia. *Revista Enfoques*, 1(1), 19-27.
275. Picazzo Palencia, E., Gutiérrez Garza, E., Infante Bonfiglio, J. M., y Cantú Martínez, P. C. (2011). La teoría del desarrollo humano y sustentable: hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. *Estudios sociales*, 19(37), 253-279.
276. Pinilla Rodríguez, D. E., Jiménez Aguilera, J., y Montero Granados, R. (2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. *Investigación económica*, 73(289), 79-110.
277. Pinilla Rodríguez D. E., Jiménez Aguilera, J., y Montero Granados, R., (2015). La descentralización fiscal en américa latina. Balance de un proceso. *Revista de economía institucional*, 17 (33), 133-160.
278. Piña, G., y Avellaneda, C. (2017). Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity. *School of Public and Environmental Affairs, Indiana University* 1-38
279. Plasencia Díaz A. (2014). *El incierto futuro de la transparencia* 355-390. En: Fiscalización transparencia y rendición de cuentas. Comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la federación. LXII Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. México.
280. Pliego Moreno I. (2010) El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. (84), 1-30.
281. Pol, M. A. (2011). Medición del desarrollo humano a escala territorial: metodología y su aplicación a los casos de Argentina y México. *Economía, sociedad y territorio*, 11(36), 273-315.

282. Polo Otero J. L. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes. *Economía del Caribe*, (8), 133-166
283. Porto, A. (2003). Fundamentos teóricos de la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales. *Anales de la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, Argentina*.
284. Prieto Alaiz, M., González González, Y., y García Pérez, C. (2016). La pobreza en España desde una perspectiva multidimensional. *Revista de Economía Aplicada*, 24(70). 77-110.
285. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe del Desarrollo humano*. 1990. Tercer mundo editores, Bogotá, Colombia.
286. Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer*, 10(2), 201-220.
287. Ramírez Arellanes, A. (2013). Una Solución a la Paradoja de las Aportaciones Federales para los Municipios (Ramo 33 Municipal). *Premio Nacional de Finanzas Públicas 2013*, (Sexta edición), 7-76
288. Ramírez Cedillo, E. (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. *Economía UNAM*, 8(22), 15-36.
289. Ramírez, J. M., Bedoya, J. G., y Díaz, Y. (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, (54), 15-112.
290. Ramírez Rodríguez, R., y Erquizio Espinal, A. (2011). Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes. *Paradigma económico*, 3(1), 37-70.
291. Ramírez Rodríguez, R., Erquizio Espinal, E., Carreño, M., y Cordero, T. (2017). Capacidad, productividad y desempeño fiscal en las entidades federativas de México, 2010-2014. *Paradigma Económico*, 9(2), 93-126.
292. Ramones, F., y Prudencio, D. (2014). Los efectos del fondo de aportaciones para la infraestructura social sobre la pobreza en México. *Revista Región y Sociedad*, 26(60), 63-88.
293. Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal: Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (17), 113-131.

294. Rezzoagli, L. C., y Bazza, A. (2012). Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina. *Revista Vía Iuris*, (13), 61-71.
295. Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International review of administrative sciences*, 75(1), 53-78.
296. Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 670-687.
297. Rodrigues Quesado, P., Aibar Guzmán, B., y Lima Rodrigues, L. (2012). El grado de conocimiento y utilización del cuadro de mando integral en los ayuntamientos portugueses. *Revista Gestão Industrial*, 8(2).
298. Rodrigues Silveira, R. (2011). Descentralización y focalización del gasto social en los municipios brasileños. *Latin American Research Review*, 46(3), 69-92.
299. Rodríguez, A. (2010). Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá. CEPAL - Serie Políticas sociales (162), 1-39.
300. Rodríguez Bolívar M.P., Alcaide Muñoz L, y López Hernández A. M. (2013). Determinants of Financial Transparency in Government, *International Public Management Journal*, 16 (4), 557-602.
301. Rodríguez Torres, M. C. (2012). Incidencia del gasto público social en el índice de desarrollo humano en Bogotá, 1995-2010. *Equidad & Desarrollo*, (17), 57-85.
302. Rodríguez Pueblita J. C. (2017) Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México. *Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal. Banco interamericano de desarrollo*. (495), 1-49.
303. Romero, X. V., y Hernández, J. (2019) Una prospectiva regional del Ramo 28 frente a la administración federal. *Economía Informa* (415).
304. Romo de Vivar Mercadillo, M. R. (2015). *Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso de los 113 municipios del*

Estado de Michoacán, México, 1999-2008. (Tesis doctoral). Universidade de Santiago de Compostela. Facultade de CC. Económicas e Empresariais. Departamento de Economía Aplicada.

305. Romo de Vivar Mercadillo, M. R., Gómez Monge, R., y González Mejía, E. J. (2017). Análisis comparativo de los ingresos y gastos del total de los 113 municipios del Estado de Michoacán, con respecto al municipio de Morelia (2004–2015). *Ciencia Nicolaita*, (70), 66-79.
306. Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
307. Ruíz Porras, A., y García Vázquez, N. (2013). La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011. *Economía Informa*, (381), 29-40.
308. Rubio Fabián, R. (2011). Transparencia y desarrollo. *La Prensa Gráfica*, 96(33,795), 24.
309. Ruíz Porras, A., y García Vázquez, N. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral*, 21(59), 69-86.
310. Ruíz Porras, A., y García Vázquez, N. (2014). La planeación de transferencias hacia los municipios jaliscienses: principios de equidad y no discriminación. *Economía, sociedad y territorio*, 14(46), 601-628.
311. Salazar Jimenez, B. (2009). Fiscal stress and the allocation of expenditure responsibilities between state and local governments: An exploratory study. *State and Local Government Review*, 41(2), 81–94.
312. Salazar Jimenez, B. (2013). Strategic planning and the fiscal performance of city governments during the Great Recession. *The American Review of Public Administration*, 43(5), 581-601.
313. Sánchez Muñoz, M. D. P., Lozano Toscano, D. F., y Moreno Infante, M. F. (2016). Índice de Desempeño Integral ajustado a las localidades de Bogotá DC. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 50(4), 611-633.
314. Santiago Altamirano M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal mexicano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (12), 43-60.

315. Sarwar Awan, M., Waqas, M., y Amir Aslam, M. (2015). Medición multidimensional de la pobreza en Pakistán: análisis provincial. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 24(48), 54-71.
316. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos*. 2020. Ciudad de México, México. SHCP.
317. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020*. 2019. Ciudad de México, México. SHCP.
318. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. 2018, Ciudad de México, México. SHCP.
319. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Información de finanzas públicas y deuda pública, enero-julio de 2019*. Ciudad de México, México. SHCP.
320. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Modelo Sintético de Información de Desempeño*. 2018. Ciudad de México, México. SHCP.
321. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *Presupuesto basado en resultados*. 2019. Ciudad de México, México. SHCP.
322. Secretaría de la función Pública. *Acuerdos de Coordinación SFP – Entidades Federativas Para la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado: Fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción*. 2015. Ciudad de México, México. SFP.
323. Secretaría de la Función Pública. *Acuerdo de Coordinación en materia de control interno, fiscalización, prevención, detección, disuasión de hechos de corrupción y mejora de la Gestión Gubernamental, que celebran la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Oaxaca*. 2019. Ciudad de México, México. SFP.
324. Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación.

Lineamientos de auditoría para la revisión de los fondos y programas federalizados. 2017. Ciudad de México, México. SFP.

325. Sen, A. (1976). Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 44 (2), 219-231.
326. Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford economic papers*, 35(2), 153-169.
327. Smith, A. (1983). *Riqueza de las naciones*, vol. II, Bosch, Barcelona.
328. Sobarzo Fimbres, H. E. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. *Problemas del desarrollo*, 40(156), 11-28.
329. Smith, T. D., y McMillan, B. F. (2001). A Primer of Model Fit Indices in Structural Equation Modeling. Southwest Educational Research Association.
330. Sour, L. (2007). *Evaluating the electronic government: advances in the transparency of the State public finances* (No. 50448). University Library of Munich, Germany.
331. Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (187), 271-297.
332. Sour, L. (2017). Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG. *Contaduría y administración*, 62(2), 419-441.
333. Sour, L., y Girón, F. (2008). The flypaper effect in mexican local governments, 1990-2006. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, (217), 1-17.
334. Sturm, R. (2011). Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 Y 2009. *Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (1), 15-23.
335. Taguena, J. A. (2011). La descentralización fiscal e independencia financiera local: algunas dimensiones de desarrollo endógeno que influyen en el grado de independencia financiera para los municipios del estado de Hidalgo. *Gobierno y gestión pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*. 9-42.

336. Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects, *World Bank*. Washington D.C. 295-316.
337. Tello Macías, C. (2013). Reforma hacendaria para el bienestar social. *Economía UNAM*, 10(30), 31-57.
338. Timmons, J. F., y Broid, D. (2013). The political economy of municipal transfers: Evidence from Mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 551-579.
339. Tomás Plá, O. (1997). La transparencia de información como base del contrato federal: una propuesta para México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 6(10), 125-138.
340. Trujillo Salazar, L. P. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y política pública*, 17(2), 451-486.
341. Trussel, J.M. and Patrick, P.A. (2013) "The symptoms and consequences of fiscal distress in municipalities: An investigation of reductions in public services." *Accounting and the Public Interest*, 13(1): 151–171.
342. Uriel, E., y Manzano, J. A. (2002). Análisis multivariante aplicado. *Paraninfo*. (76), 270-271.
343. Uvalle Berrones, R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 50(203), 97-116.
344. Uvalle Berrones, R. (2009). Gestión de redes institucionales. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*,. (16), 41-72
345. Valdivieso, P., Bernas, J., y Ganga, F. (2014). Una Mirada Constructiva para la Política de «Transparencia Activa»: Caso Chileno. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (22), 45-70
346. Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), 19-44.
347. Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 3-51.

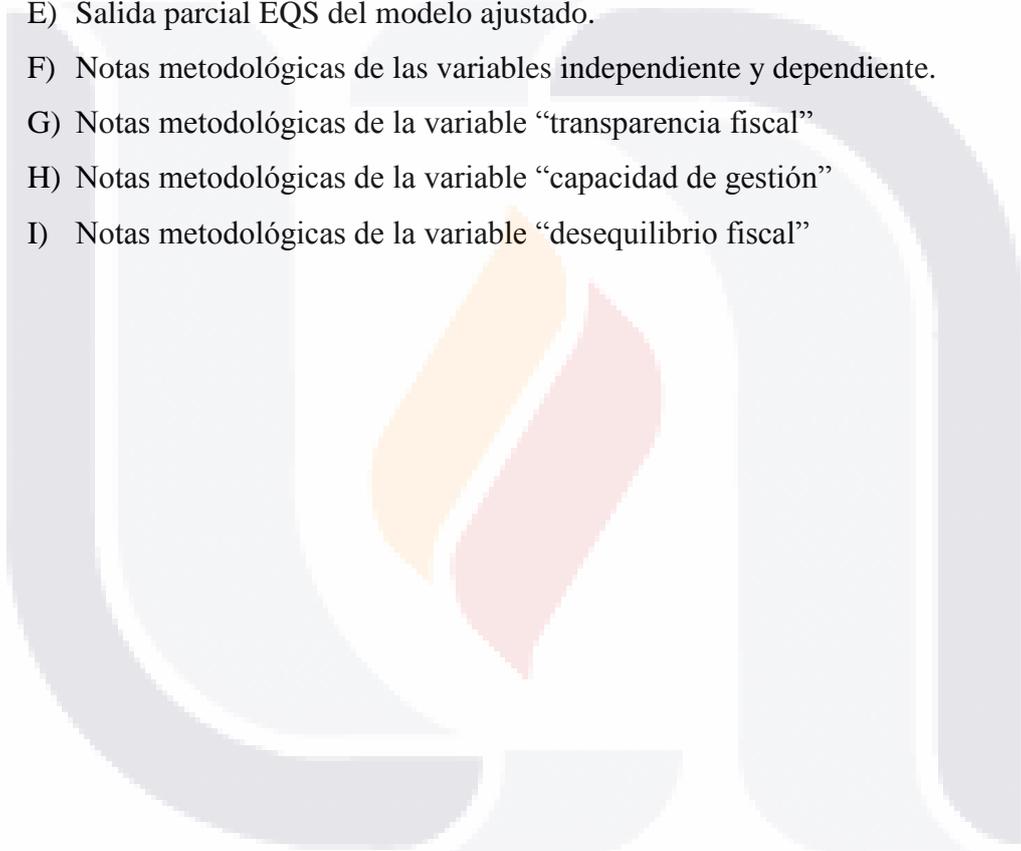
348. Vázquez Elorza, A., y Reyes Munguía, A. (2016). Política pública en materia de desarrollo social mediante el Fondo de Infraestructura Social Municipal Potosino. *EconoQuantum*, 13(1), 29-49.
349. Vázquez Elorza, A., y Vargas Cuéllar, M. I. (2012). Análisis Del Fondo De Infraestructura Social Municipal En El Estado De Veracruz (Fais). *Tlatemoani*, (11), 1-29.
350. Velázquez, A. M. (2010). Indicadores de desempeño, presión y vulnerabilidad de las finanzas públicas estatales en México. *El Trimestre Económico*, 77 (307), 605-649.
351. Villarroel P. y Hernani Limarino, W. L. (2013). La evolución de la pobreza en Bolivia: un enfoque multidimensional The Evolution of Poverty in Bolivia: A Multidimensional Approach. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 11(20). 7-74.
352. Wang, R. F., Irwin, M. T., y Murara, L. K. (2015). Trends in fiscal transparency: evidence from a new database of the coverage of fiscal reporting, *International Monetary Fund*, 15 (188), 1-37.
353. Wehner, J., y De Renzio, P. (2013). Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, (41), 96-108.
354. Weingast, B. R. (2008). The performance and stability of federalism: an institutional perspective. *Handbook of New Institutional Economics*, 149-172.
355. Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
356. Zamudio Sánchez, F. J., Soriano Montero, M., e Ibarra Contreras, P. (2012). Análisis sobre la evolución del desarrollo humano en la península de Yucatán. *Economía, sociedad y territorio*, 12(40), 543-596.

Anexos



Anexos

- A) Salida parcial EQS del modelo original
- B) Salida parcial EQS del modelo descartando el indicador 18 “Peso del servicio de la deuda”.
- C) Salida parcial EQS del modelo descartando los indicadores 18 “Peso del servicio de la deuda” y 13 “Escolaridad de los titulares”.
- D) Salida parcial EQS del modelo descartando los indicadores 18 “Peso del servicio de la deuda” 13 “Escolaridad de los titulares” y 12“Participación ciudadana”.
- E) Salida parcial EQS del modelo ajustado.
- F) Notas metodológicas de las variables independiente y dependiente.
- G) Notas metodológicas de la variable “transparencia fiscal”
- H) Notas metodológicas de la variable “capacidad de gestión”
- I) Notas metodológicas de la variable “desequilibrio fiscal”



Anexo A) Salida parcial de EQS para el modelo original

268 DEGREES OF FREEDOM

FIT INDICES

```

-----
BENTLER-BONETT      NORMED FIT INDEX =      .680
BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX =      .712
COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) =      .743
BOLLEN'S           (IFI) FIT INDEX =      .746
MCDONALD'S         (MFI) FIT INDEX =      .358
JORESKOG-SORBOM'S  GFI FIT INDEX =      .820
JORESKOG-SORBOM'S  AGFI FIT INDEX =      .781
ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) =      .054
STANDARDIZED RMR =      .093
ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) =      .088
90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA ( .082, .094)
    
```

RELIABILITY COEFFICIENTS

```

-----
CRONBACH'S ALPHA =      .640
RELIABILITY COEFFICIENT RHO =      .748
    
```

STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

		E			D		
		----			----		
E1	-PARTICIP	.000*I	D2	-	F2	.100*I	
		.117 I				.022 I	
		.000 I				4.547@I	
		I				I	
E2	-APORTACI	.280*I	D3	-	F3	.402*I	
		.022 I				.245 I	
		12.574@I				1.643 I	
		I				I	
E3	-MARCOREG	.314*I	D4	-	F4	.187*I	
		.025 I				.026 I	
		12.443@I				7.315@I	
		I				I	
E4	-COSTOSOP	.551*I	D5	-	F5	.070*I	
		.050 I				.018 I	
		11.026@I				3.919@I	
		I				I	
E5	-MARCOPRE	.241*I				I	
		.026 I				I	
		9.252@I				I	
		I				I	
E6	-RENDICIO	.357*I				I	
		.036 I				I	
		10.038@I				I	
		I				I	
E7	-EVALUACI	1.012*I				I	
		.087 I				I	
		11.678@I				I	
		I				I	
E8	-ESTADIST	.663*I				I	
		.063 I				I	
		10.519@I				I	
		I				I	

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

E9	-TRAMITES	.767*I	I
		.242 I	I
		3.170@I	I
		I	I
E10	-PROTECCI	.771*I	I
		.060 I	I
		12.881@I	I
		I	I
E11	-CONTROLI	.519*I	I
		.041 I	I
		12.619@I	I
		I	I
E12	-V12_A	1.630*I	I
		.125 I	I
		13.019@I	I
		I	I
E13	-ESCOLARI	.787*I	I
		.060 I	I
		13.021@I	I
		I	I
E14	-MARCONOR	1.223*I	I
		.095 I	I
		12.880@I	I
		I	I
E15	-GASTOTOT	.020*I	I
		.018 I	I
		1.088 I	I
		I	I
E16	-GASTOCOR	.130*I	I
		.026 I	I
		4.984@I	I
		I	I
E17	-SERVICIO	1.100*I	I
		.085 I	I
		12.975@I	I
		I	I
E18	-DEUDA	.995*I	I
		.076 I	I
		13.038@I	I
		I	I
E19	-EDUCACIO	.121*I	I
		.011 I	I
		11.394@I	I
		I	I
E20	-V20_A	.271*I	I
		.022 I	I
		12.606@I	I
		I	I
E21	-SEGURIDA	.141*I	I
		.016 I	I
		9.053@I	I
		I	I
E22	-CALIDADV	.105*I	I
		.009 I	I
		11.743@I	I
		I	I
E23	-V23_A	.263*I	I
		.025 I	I
		10.537@I	I

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

E24 -ALIMENTA	.184*I	I
	.015 I	I
	12.429@I	I
	I	I
E25 -INGRESO	.200*I	I
	.019 I	I
	10.705@I	I
	I	I

STANDARDIZED SOLUTION:

R-SQUARED

PARTICIP=V1	=	1.000 F1	+	.000 E1	1.000
APORTACI=V2	=	-.109*F1	+	.994 E2	.012
MARCOREG=V3	=	.492 F2	+	.871 E3	.242
COSTOSOP=V4	=	.718*F2	+	.696 E4	.515
MARCOPRE=V5	=	.815*F2	+	.579 E5	.665
RENDICIO=V6	=	.782*F2	+	.624 E6	.611
EVALUACI=V7	=	.648*F2	+	.762 E7	.420
ESTADIST=V8	=	.755*F2	+	.656 E8	.570
TRAMITES=V9	=	.593 F3	+	.805 E9	.351
PROTECCI=V10	=	-.102*F3	+	.995 E10	.010
CONTROLI=V11	=	.162*F3	+	.987 E11	.026
V12_A =V12	=	.036*F3	+	.999 E12	.001
ESCOLARI=V13	=	.034*F3	+	.999 E13	.001
MARCONOR=V14	=	-.102*F3	+	.995 E14	.010
GASTOTOT=V15	=	.952 F4	+	.305 E15	.907
GASTOCOR=V16	=	.815*F4	+	.579 E16	.664
SERVICIO=V17	=	.217*F4	+	.976 E17	.047
DEUDA =V18	=	.009*F4	+	1.000 E18	.000
EDUCACIO=V19	=	.691 F5	+	.722 E19	.478
V20_A =V20	=	.443*F5	+	.897 E20	.196
SEGURIDA=V21	=	.829*F5	+	.559 E21	.688
CALIDADV=V22	=	.648*F5	+	.761 E22	.420
V23_A =V23	=	.762*F5	+	.648 E23	.580
ALIMENTA=V24	=	.506*F5	+	.863 E24	.256
INGRESO =V25	=	.751*F5	+	.661 E25	.564
F2 =F2	=	-.003*F1	+	1.000 D2	.000
F3 =F3	=	-.180*F1	+	.984 D3	.032
F4 =F4	=	-.166*F1	+	.986 D4	.028
F5=F5	=	.235*F2+.455*F3+.340*F4+.175*F1+.794D5			.369

Anexo B) Modelo descartando el indicador "18-Peso del servicio de la deuda"

FIT INDICES

 BENTLER-BONETT NORMED FIT INDEX = .703
 BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX = .734
 COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) = .764
 BOLLEN'S (IFI) FIT INDEX = .767
 MCDONALD'S (MFI) FIT INDEX = .400
 JORESKOG-SORBOM'S GFI FIT INDEX = .831
 JORESKOG-SORBOM'S AGFI FIT INDEX = .793
 ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) = .051
 STANDARDIZED RMR = .092
 ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) = .087
 90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (.080, .093)

RELIABILITY COEFFICIENTS

 CRONBACH'S ALPHA = .668
 RELIABILITY COEFFICIENT RHO = .763

STANDARDIZED SOLUTION:

PARTICIP=V1 = 1.000 F1 + .000 E1
 APORTACI=V2 = -.109*F1 + .994 E2
 MARCOREG=V3 = .492 F2 + .871 E3
 COSTOSOP=V4 = .718*F2 + .696 E4
 MARCOPRE=V5 = .815*F2 + .579 E5
 RENDICIO=V6 = .782*F2 + .624 E6
 EVALUACI=V7 = .648*F2 + .762 E7
 ESTADIST=V8 = .755*F2 + .656 E8
 TRAMITES=V9 = .602 F3 + .798 E9
 PROTECCI=V10 = -.099*F3 + .995 E10
 CONTROLI=V11 = .161*F3 + .987 E11
 V12_A =V12 = .039*F3 + .999 E12
 ESCOLARI=V13 = .037*F3 + .999 E13
 MARCONOR=V14 = -.104*F3 + .995 E14
 GASTOTOT=V15 = .952 F4 + .306 E15
 GASTOCOR=V16 = .815*F4 + .579 E16
 SERVICIO=V17 = .216*F4 + .976 E17
 EDUCACIO=V19 = .691 F5 + .723 E19
 V20_A =V20 = .443*F5 + .897 E20
 SEGURIDA=V21 = .829*F5 + .559 E21
 CALIDADV=V22 = .648*F5 + .762 E22
 V23_A =V23 = .762*F5 + .648 E23
 ALIMENTA=V24 = .506*F5 + .863 E24
 INGRESO =V25 = .751*F5 + .660 E25

F2 =F2 = -.003*F1 +1.000 D2
 F3 =F3 = -.174*F1 + .985 D3
 F4 =F4 = -.167*F1 + .986 D4

F5 =F5=.234*F2+.449*F3+.340*F4+.172*F1+.797 D5

Anexo C) Modelo descartando los indicadores “18-Peso del servicio de la deuda” y “13-Escolaridad de los titulares”

DISTRIBUTION OF STANDARDIZED RESIDUALS

FIT INDICES

```

-----
BENTLER-BONETT      NORMED FIT INDEX =      .715
BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX =      .742
COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) =      .773
BOLLEN'S           (IFI) FIT INDEX =      .775
MCDONALD'S         (MFI) FIT INDEX =      .417
JORESKOG-SORBOM'S  GFI FIT INDEX =      .834
JORESKOG-SORBOM'S  AGFI FIT INDEX =      .795
ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) =      .050
STANDARDIZED RMR =      .093
ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) =      .089
90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA ( .082, .095)
    
```

RELIABILITY COEFFICIENTS

```

-----
CRONBACH'S ALPHA =      .669
RELIABILITY COEFFICIENT RHO =      .774
    
```

STANDARDIZED SOLUTION:

```

PARTICIP=V1 = 1.000 F1 + .000 E1
APORTACI=V2 = -.109*F1 + .994 E2
MARCOREG=V3 = .492 F2 + .871 E3
COSTOSOP=V4 = .718*F2 + .696 E4
MARCOPRE=V5 = .815*F2 + .579 E5
RENDICIO=V6 = .782*F2 + .624 E6
EVALUACI=V7 = .648*F2 + .762 E7
ESTADIST=V8 = .755*F2 + .656 E8
TRAMITES=V9 = .577 F3 + .817 E9
PROTECCI=V10 = -.108*F3 + .994 E10
CONTROLI=V11 = .163*F3 + .987 E11
V12_A =V12 = .028*F3 +1.000 E12
MARCONOR=V14 = -.096*F3 + .995 E14
GASTOTOT=V15 = .952 F4 + .306 E15
GASTOCOR=V16 = .815*F4 + .579 E16
SERVICIO=V17 = .217*F4 + .976 E17
EDUCACIO=V19 = .692 F5 + .722 E19
V20_A =V20 = .443*F5 + .897 E20
SEGURIDA=V21 = .829*F5 + .559 E21
CALIDADV=V22 = .648*F5 + .761 E22
V23_A =V23 = .762*F5 + .648 E23
ALIMENTA=V24 = .505*F5 + .863 E24
INGRESO =V25 = .751*F5 + .661 E25
    
```

```

F2 =F2 = -.003*F1 +1.000 D2
F3 =F3 = -.192*F1 + .981 D3
F4 =F4 = -.166*F1 + .986 D4
    
```

F5=F5=.235*F2+.468*F3+.340*F4+.183*F1+.787D5

Anexo D) Modelo descartando variables los indicadores “18-Peso del servicio de la deuda”, “13-Escolaridad de los titulares”, y “12-Participación ciudadana”

```

FIT INDICES
-----
BENTLER-BONETT      NORMED FIT INDEX =      .782
BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX =      .818
COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) =      .841
BOLLEN'S           (IFI) FIT INDEX =      .843
MCDONALD'S        (MFI) FIT INDEX =      .548
JORESKOG-SORBOM'S GFI FIT INDEX =      .863
JORESKOG-SORBOM'S AGFI FIT INDEX =      .829
ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) =      .042
STANDARDIZED RMR =      .068
ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) =      .077
90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (      .070,      .084)

```

```

RELIABILITY COEFFICIENTS
-----
CRONBACH'S ALPHA =      .686
RELIABILITY COEFFICIENT RHO =      .800

```

```

STANDARDIZED SOLUTION:
PARTICIP=V1 =      .109 F1 +      .994 E1
APORTACI=V2 =     -1.000*F1 +      .000 E2
MARCOREG=V3 =      .493 F2 +      .870 E3
COSTOSOP=V4 =      .719*F2 +      .695 E4
MARCOPRE=V5 =      .812*F2 +      .583 E5
RENDICIO=V6 =      .783*F2 +      .623 E6
EVALUACI=V7 =      .650*F2 +      .760 E7
ESTADIST=V8 =      .754*F2 +      .657 E8
TRAMITES=V9 =      .541 F3 +      .841 E9
PROTECCI=V10 =     -.125*F3 +      .992 E10
CONTROLI=V11 =      .167*F3 +      .986 E11
MARCONOR=V14 =     -.046*F3 +      .999 E14
GASTOTOT=V15 =      .887 F4 +      .462 E15
GASTOCOR=V16 =      .876*F4 +      .482 E16
SERVICIO=V17 =      .233*F4 +      .972 E17
EDUCACIO=V19 =      .687 F5 +      .727 E19
V20_A =V20 =      .436*F5 +      .900 E20
SEGURIDA=V21 =      .828*F5 +      .561 E21
CALIDADV=V22 =      .653*F5 +      .757 E22
V23_A =V23 =      .768*F5 +      .640 E23
ALIMENTA=V24 =      .504*F5 +      .864 E24
INGRESO =V25 =      .752*F5 +      .659 E25

```

```

F2 =F2 =      .121*F1 +      .993 D2
F3 =F3 =      .201*F1 +      .980 D3
F4 =F4 =      .584*F1 +      .811 D4

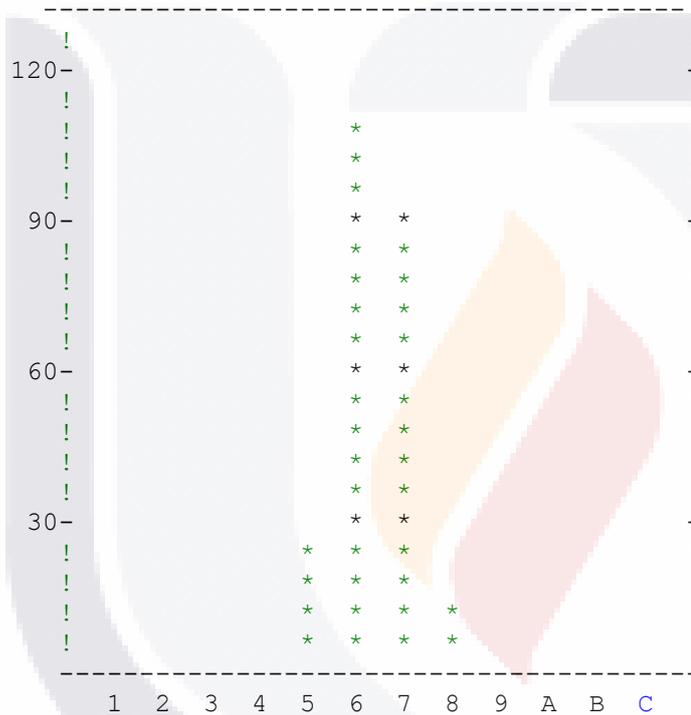
```

F5=F5=.187*F2+.414*F3+.124*F4+.262*F1+.773 D5

Anexo E) Modelo ajustado, descartando los indicadores “18-Peso del servicio de la deuda”, “13-Escolaridad de los titulares”, “12-Participación ciudadana” y “14-marco normativo”

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DISTRIBUTION OF STANDARDIZED RESIDUALS



GOODNESS OF FIT SUMMARY FOR METHOD = ML

INDEPENDENCE MODEL CHI-SQUARE = 2769.886 ON 210 DEGREES OF FREEDOM

INDEPENDENCE AIC = 2349.886 INDEPENDENCE CAIC = 1335.191
 MODEL AIC = 210.950 MODEL CAIC = -668.452

CHI-SQUARE = 574.950 BASED ON 182 DEGREES OF FREEDOM
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS .00000

THE NORMAL THEORY RLS CHI-SQUARE FOR THIS ML SOLUTION IS 560.641.

FIT INDICES

```

-----
BENTLER-BONETT      NORMED FIT INDEX =      .792
BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX =      .823
COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) =      .846
BOLLEN'S            (IFI) FIT INDEX =      .848
MCDONALD'S          (MFI) FIT INDEX =      .562
JORESKOG-SORBOM'S  GFI FIT INDEX =      .864
JORESKOG-SORBOM'S  AGFI FIT INDEX =      .828
ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) =      .039
STANDARDIZED RMR =      .067
ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) =      .080
90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA ( .072, .087)
    
```

RELIABILITY COEFFICIENTS

```

-----
CRONBACH'S ALPHA =      .702
RELIABILITY COEFFICIENT RHO =      .821
    
```

STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

	E		D	
	---		---	
E1 -PARTICIP	.066*I	D2 - F2	.099*I	
	.005 I		.022 I	
	13.014@I		4.552@I	
	I		I	
E2 -APORTACI	.000*I	D3 - F3	.226*I	
	.109 I		.161 I	
	.000 I		1.402 I	
	I		I	
E3 -MARCOREG	.314*I	D4 - F4	.110*I	
	.025 I		.025 I	
	12.439@I		4.313@I	
	I		I	
E4 -COSTOSOP	.548*I	D5 - F5	.058*I	
	.050 I		.020 I	
	11.000@I		2.998@I	
	I		I	
E5 -MARCOPRE	.245*I		I	
	.026 I		I	
	9.316@I		I	
	I		I	
E6 -RENDICIO	.356*I		I	
	.036 I		I	
	10.013@I		I	
	I		I	
E7 -EVALUACI	1.007*I		I	
	.086 I		I	
	11.657@I		I	
	I		I	
E8 -ESTADIST	.665*I		I	
	.063 I		I	
	10.526@I		I	
	I		I	
E9 -TRAMITES	.940*I		I	

	.170 I	I
	5.534@I	I
	I	I
E10 -PROTECCI	.765*I	I
	.060 I	I
	12.703@I	I
	I	I
E11 -CONTROLI	.517*I	I
	.041 I	I
	12.477@I	I
	I	I
E15 -GASTOTOT	.045*I	I
	.010 I	I
	4.591@I	I
	I	I
E16 -GASTOCOR	.090*I	I
	.018 I	I
	5.019@I	I
	I	I
E17 -SERVICIO	1.092*I	I
	.084 I	I
	12.939@I	I
	I	I
E19 -EDUCACIO	.122*I	I
	.011 I	I
	11.464@I	I
	I	I
E20 -V20_A	.273*I	I
	.022 I	I
	12.629@I	I
	I	I
E21 -SEGURIDA	.142*I	I
	.015 I	I
	9.167@I	I
	I	I
E22 -CALIDADV	.103*I	I
	.009 I	I
	11.731@I	I
	I	I
E23 -V23_A	.257*I	I
	.025 I	I
	10.477@I	I
	I	I
E24 -ALIMENTA	.185*I	I
	.015 I	I
	12.447@I	I
	I	I
E25 -INGRESO	.200*I	I
	.019 I	I
	10.734@I	I
	I	I

STANDARDIZED SOLUTION:

R-SQUARED

PARTICIP=V1	=	.109 F1	+	.994 E1		.012
APORTACI=V2	=	-1.000*F1	+	.000 E2		1.000
MARCOREG=V3	=	.493 F2	+	.870 E3		.243
COSTOSOP=V4	=	.719*F2	+	.695 E4		.518
MARCOPE=V5	=	.812*F2	+	.583 E5		.660
RENDICIO=V6	=	.782*F2	+	.623 E6		.612
EVALUACI=V7	=	.650*F2	+	.760 E7		.423
ESTADIST=V8	=	.754*F2	+	.657 E8		.568
TRAMITES=V9	=	.453 F3	+	.891 E9		.205
PROTECCI=V10	=	-.134*F3	+	.991 E10		.018
CONTROLI=V11	=	.171*F3	+	.985 E11		.029
GASTOTOT=V15	=	.887 F4	+	.463 E15		.786
GASTOCOR=V16	=	.876*F4	+	.482 E16		.768
SERVICIO=V17	=	.233*F4	+	.972 E17		.054
EDUCACIO=V19	=	.687 F5	+	.727 E19		.472
V20_A =V20	=	.436*F5	+	.900 E20		.190
SEGURIDA=V21	=	.828*F5	+	.561 E21		.685
CALIDADV=V22	=	.653*F5	+	.757 E22		.427
V23_A =V23	=	.768*F5	+	.640 E23		.590
ALIMENTA=V24	=	.503*F5	+	.864 E24		.253
INGRESO =V25	=	.752*F5	+	.660 E25		.565
F2 =F2	=	.121*F1	+	.993 D2		.015
F3 =F3	=	.260*F1	+	.965 D3		.068
F4 =F4	=	.584*F1	+	.811 D4		.342
F5=F5	=	.186*F2+.494*F3+.123*F4+.217*F1+.731		D5		.466

Anexo F) Notas metodológicas de las variables independiente y dependiente

Tipo de variable	Variable independiente		Variable dependiente						
Nomenclatura de la variable	Federalismo fiscal		Desarrollo						
Indicador	Ramo 28	Ramo 33	Pobreza multidimensional						
Integración del indicador	Participaciones federales	Aportaciones federales	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Acceso a los servicios básicos de la vivienda	Acceso a la alimentación	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar
Fuente	Simad (INEGI)		Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL)						
Cálculo (expresado en razones)	Participaciones/Ingresos totales	Aportaciones/Ingresos totales	Porcentaje de la población de la entidad en situación de rezago educativo	Porcentaje de la población de la entidad con carencias en el acceso a la salud	Porcentaje de la población de la entidad con carencias en el acceso a la seguridad social	Porcentaje de la población de la entidad con carencias en la calidad y los espacios de vivienda	Porcentaje de la población de la entidad con carencias en el acceso a los servicios básicos de la vivienda	Porcentaje de la población de la entidad con carencias en el acceso a la alimentación	Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar

Anexo g) Notas metodológicas de la variable “transparencia fiscal”

Tipo de variable	Variables moderadoras						
Nomenclatura de la variable	Transparencia fiscal						
Indicador	Índice de transparencia fiscal estatal						
Integración del indicador	Marco regulatorio	Costos operativos	Marco programático-presupuestal	Rendición de cuentas	Evaluación de resultados	Estadísticas fiscales	
Fuente	A regional						
Cálculo (expresado en razones)	Puntuación obtenida por la entidad/puntuación máxima asequible						

Anexo h) Notas metodológicas de la variable “capacidad de gestión”

Tipo de variable	Variables moderadoras						
Nomenclatura de la variable	Capacidad de gestión						
Indicador	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.						
Integración del indicador	Trámites y servicios	Protección civil	Control interno	Participación ciudadana	Marco regulatorio	Escolaridad de los titulares	
Fuente	Módulo 1 del censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatales. (INEGI)						
Cálculo (expresado en razones)	Puntuación obtenida por la entidad/puntuación máxima asequible					Porcentaje de titulares con educación superior	

Anexo I) Notas metodológicas de la variable “Desequilibrios fiscales”

Tipo de variable	Variables moderadoras			
Nomenclatura de la variable	Desequilibrios fiscales			
Indicador	Autonomía financiera	Autonomía para asumir gasto operativo	Autonomía para asumir gasto burocrático	Peso del servicio de la deuda
Integración del indicador	Capacidad de asumir gasto total	Capacidad de asumir gasto corriente	Capacidad de asumir gasto burocrático	Deuda pública como proporción del gasto total
Fuente	Simbad (INEGI)			
Cálculo (expresado en razones)	Ingresos propios / Gasto total	Ingresos Propios / Gasto corriente	Ingresos propios / Servicios personales	Deuda/Gasto total