

Planeación y asignación de transferencias en los municipios de Jalisco

2005-2012

* Universidad de
Guadalajara, CUCEA
antonio@cucea.udg.mx

** El Colegio de Jalisco
nancy.garcia@coljal.edu.mx

*** El Colegio de Jalisco
hdc1910@gmail.com

Antonio Ruíz-Porras*

Nancy García-Vázquez**

Luis Ricardo Espinoza-Rodríguez***

RESUMEN

Se analizan la planeación y asignación de transferencias hacia los 125 municipios del Estado de Jalisco durante el periodo 2005-2012. Se revisan los planes de desarrollo de los gobiernos federal y estatal para analizar el papel de la planeación financiera en el desarrollo local. La evidencia sugiere que la planeación financiera y la asignación efectiva de transferencias federales son consistentes entre sí. La asignación de transferencias estatales es ambigua.

Fecha de recepción:
9-Oct-2014

Fecha de aprobación:
17-Nov-2014

Los autores agradecen la revisión y sugerencias de tres dictaminadores anónimos. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

Palabras clave: Planeación financiera, asignación de transferencias, desarrollo local, municipios.

JEL: H77, O21, E62.

Introducción

Tradicionalmente, en la economía pública se establece que el federalismo fiscal permite la coordinación entre gobiernos de distinto nivel, a fin de administrar los recursos públicos de un modo más eficiente y proporcionar bienes y servicios con criterios de focalización y cobertura específicos. Esa coordinación se basa en la diferenciación de funciones entre gobiernos de distinta jerarquía.

En el sistema mexicano existe un sistema de federalismo dual, en donde el gobierno central articula funciones financieras, administrativas y de política social con el gobierno estatal y de forma indirecta con los municipales. Bajo este esquema, los gobiernos estatales tienen una mayor autonomía que los locales (municipales), de modo que también pueden incidir en cómo se proporcionan los servicios en la escala más directa con los ciudadanos.¹

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNC) es el marco normativo que fundamenta la descentralización del gasto de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los mecanismos de coordinación más importantes son las transferencias, es decir, los recursos que se trasladan de la federación hacia los estados y municipios. Uno de los aspectos del federalismo fiscal que poco se han abordado es cómo, a nivel del gasto público, la descentralización financiera evoluciona de su planeación hasta su ejecución.

En este trabajo se analizan ambos procesos empíricamente, a partir de la experiencia municipal en el estado de Jalisco. Concretamente, se estudian la planeación y la ejecución de las transferencias hacia los 125 municipios de Jalisco durante el periodo 2005-2012.

El propósito principal es revisar cómo se da la descentralización del gasto en los sistemas de transferencias de la federación y la entidad jalisciense y observar si los mecanismos de gasto público son complementarios, o si por el contrario, tienen tendencias separadas.

A fin de estudiar e identificar las tendencias financieras de las transferencias en el municipio, aquí se utiliza el Índice de Desviación Presupuestal (IDV), que registra la diferencia entre los recursos planeados como los ejercidos tanto en el nivel federales como en el estatal. Por medio del IDV se pueden mostrar las diferencias que existen entre los recursos planeados y los pagados. Las transferencias que se analizan son las participaciones estatales, las participaciones federales (Ramo 28) y las aportaciones federales (Ramo 33), así como la suma total.

¹ En la literatura existen varios tipos de federalismos, como el dual o el cooperativo. Véase Boadway y Shaw (2009).

Adicionalmente, a fin de agrupar a los 125 municipios jaliscienses según su nivel de desarrollo, aquí se emplea la densidad poblacional como una variable proxy del desarrollo municipal. Esta forma de medir el desarrollo local es propuesta por Martínez, Flamand y Hernández (2007), quienes encontraron una relación entre el nivel de desarrollo y el tamaño de los municipios.

El panel de datos incluye 998 observaciones para el periodo comprendido entre 2005-2012. Cada observación incluye los datos de un conjunto de variables monetarias y demográficas. La metodología de la presente investigación se sustenta en la estadística descriptiva (gráficas y tabulaciones).

El análisis estadístico descriptivo y el análisis de tendencias se utilizan para evaluar las relaciones entre las transferencias pagadas, la densidad poblacional y el IDV. Dentro del análisis se muestran promedios y desviaciones estándar de las transferencias per cápita. Para propósitos de comparación, se calcula el promedio de las transferencias de los grupos de municipios con características similares. Los promedios son utilizados para comparar las tendencias de los municipios a lo largo del periodo de estudio.

La investigación pretende abonar a la literatura acerca del diseño del federalismo fiscal en el ámbito municipal. En el caso particular de Jalisco, sólo los estudios de Sánchez (2010), De Dios y Gómez (2010) y Ruíz Porras y García Vázquez (2014), analizan a los municipios desde una perspectiva similar a la aquí planeada.

El presente artículo se divide en seis apartados. En el primero se ofrece una revisión de la literatura. En el segundo se presenta una discusión sobre la planeación financiera de los municipios, la cual se encuentra enmarcada por dos instrumentos normativos: el Sistema de Coordinación Fiscal y los planes Nacional y Estatal de desarrollo. En un tercer apartado se describen la metodología, las variables y la base de datos utilizada para nuestro análisis. En el cuarto se realiza el análisis de la estadística descriptiva de las transferencias y su relación con la variable de la densidad poblacional y se propone un IDV que muestra la brecha entre lo planeado y lo ejercido. En el quinto se lleva a cabo un análisis de tendencias a lo largo del tiempo respecto al comportamiento de cada uno de los rubros de las transferencias. En el sexto apartado se encuentran las conclusiones y la discusión de los resultados obtenidos.

1. Revisión de la literatura

En esta sección se revisan algunos de los conceptos que articulan el federalismo fiscal y sus procesos de descentralización; en particular se enfatizan aquellos que tienen que ver con los instrumentos de coordinación y los mecanismos de delegación que bajan desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

En el federalismo fiscal las funciones de *estabilización, redistribución y asignación* de bienes y servicios públicos (Musgrave, 1959 y Oates, 1972) han conllevado al desarrollo de investigación teórica y empírica. Por parte de la teoría se han analizado los dilemas en la provisión de bienes públicos cuando existen fallas del mercado, así como el comportamiento de los agentes cuando hay problemas de información. Por la

parte empírica, la investigación se ha concentrado en la diferenciación de funciones y sus efectos sobre el desempeño de las variables macroeconómicas, con sus probables impactos en el bienestar.

En todo caso, un aspecto recurrente en la discusión teórica es si es posible mantener un equilibrio intergubernamental cuando existe una gran diversidad de agentes, distintas facultades para tomar decisiones y expectativas de los ciudadanos (casi siempre vistos como electores). Oates (1972: 1123) refiere que este equilibrio gubernamental “debe ser representativo de los intereses de los subconjuntos geográficos propios de la sociedad”. En su Teorema de la Descentralización, este autor señala que éste es el mecanismo para determinar el grado óptimo de competencias.

Para validar el teorema de la descentralización Oates (1972) emplea un estudio cuantitativo del grado de centralización de las relaciones intergubernamentales entre distintos países. En ese estudio, él analiza qué variables explican la diferencia en el grado de centralización fiscal. La variable dependiente es el grado de centralización fiscal. Esa variable se construye a partir de información sobre el presupuesto (ingresos y egresos). Sus variables explicativas son el tamaño del país, la demanda de bienes y servicios públicos y el desarrollo económico. Cabe señalar que en ese trabajo, el tamaño de la población se mide con el número de habitantes.

En un trabajo posterior, Wallis y Oates (1988) estudian las condiciones que explican la variación en la centralización entre los estados y los gobiernos locales en los Estados Unidos, entre los años 1902 y 1982. Para efectos de nuestro análisis esta investigación es importante porque se presentan tendencias en la relación vertical entre los ámbitos estatal y local. Estos autores emplean un panel de datos para determinar la variación en el tiempo entre los estados y realizan un conjunto de pruebas multivariadas para medir el grado de centralización. La variable de centralización es contrastada para cada gobierno subnacional según región, tamaño de la población, población urbanizada e ingreso per cápita. Entre sus hallazgos se muestra que la centralización está negativamente relacionada con el tamaño de la población e incluso con la población urbana.

Para el caso de Jalisco, la discusión acerca de la evolución del federalismo fiscal y los problemas de la descentralización del gasto son muy escasos. Sánchez Bernal (2010) analiza el desempeño de los gobiernos municipales y su influencia en el nivel de desarrollo humano, a través del Índice de Desempeño municipal (Idegob), para los años 1990, 1999 y 2005. Así obtiene una comparación en el tiempo del desempeño de los gobiernos municipales. El periodo de tiempo analizado se elige en virtud de considerarse que es posible medir los efectos de la descentralización iniciada en 1994.

El Idegob analiza tres aspectos de los gobiernos municipales: la capacitación y el uso de los recursos económicos, los recursos humanos y la construcción de infraestructura. El análisis de los recursos económicos contempla una variable de planeación. Este autor llega a la conclusión de que la gestión pública mejora en la medida en que los gobiernos locales realizan de manera eficiente las tres actividades.

Un análisis más focalizado en el diseño del sistema transferencias para municipios del estado de Jalisco es el que realizan Ruiz Porras y García Vázquez (2014); ellos

elaboran un análisis de la planeación en términos de su equidad y nos discriminación y lo relacionan con el grado de desarrollo en los municipios de Jalisco; los resultados sugieren que predomina el principio de equidad en las transferencias federales; adicionalmente se señala que existen grandes diferencias en la asignación de transferencias tanto a nivel estatal y federal, ya que en las primeras existe un criterio de planeación regresivo y en las segundas un criterio progresivo.

Hasta aquí hay que señalar que la literatura respecto a cómo han evolucionado los mecanismos de descentralización del gasto público tienen muchas áreas que revisar. Desafortunadamente, la información a nivel municipal es escasa y muchas veces los planteamientos teóricos están demasiado orientados a ver el federalismo desde el gobierno central y no desde la experiencia de gobiernos locales. Precisamente, este trabajo busca contribuir a una comprensión más contemporánea de los alcances que el federalismo ha tenido en el plano municipal en los años recientes.

2. La planeación financiera federal y estatal

En esta sección se discuten dos aspectos relevantes que tienen que ver con el marco institucional del federalismo fiscal en Jalisco. Primero los arreglos básicos del SNCF para estructurar los esquemas de planeación a nivel federal y estatal. En segundo lugar, la alineación con los planes de desarrollo jaliscienses en términos de la asignación del gasto. En ambas discusiones enfatizamos las implicaciones que tienen estos arreglos en la planeación municipal.

a) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

Después de un largo proceso de reformas, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha buscado “armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.” (Véase Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

Dentro del SNCF se establecen un conjunto de disposiciones que regulan la cooperación entre el gobierno nacional, el gobierno estatal y los gobiernos municipales. Esta colaboración intergubernamental permite asignar recursos entre estos tres órdenes de gobierno. Institucionalmente, esta coordinación se sustenta en acuerdos entre la federación y los gobiernos de los estados.

Los acuerdos indican que, una vez dentro del SNCF, los gobiernos locales deben ceder parte de sus atribuciones fiscales al gobierno nacional para obtener recursos mediante transferencias. Estas son calculadas y distribuidas por medio de fórmulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La LCF consideró desde un inicio a los municipios para que estos también se bene-

ficiaran del nuevo acuerdo fiscal, recibiendo más recursos provenientes de la federación por medio de sus estados, previa determinación y aprobación de los congresos estatales.

Como ya se mencionó en el acuerdo de coordinación fiscal, el gobierno nacional devuelve los recursos recaudados por los estados y municipios. Estos recursos tienen que ser utilizados para el cumplimiento de ciertas metas. Las metas se retoman en los planes de desarrollo tanto a nivel federal, estatal y municipal. En estos procesos de planeación se elaboran estrategias por medio de las cuales se espera lograr los objetivos con los recursos provenientes de los acuerdos de coordinación fiscal e impulsar el desarrollo local.

Es a partir de las bases propuestas por el SNCF que el gobierno federal, estatal y municipal definen estrategias de su planeación financiera gubernamental. Esta planeación les permite a los gobiernos tener certeza para poder fijar metas y objetivos. En el siguiente apartado, se revisa la planeación del gasto en Jalisco.

b) Los planes de desarrollo y la asignación de gasto en Jalisco

En este apartado se revisa cuál fue la postura del gobierno federal y del Estado de Jalisco en el periodo 2007-2012, en relación con las transferencias y su importancia para el desarrollo local. Se trata entonces, de conocer cuáles son los objetivos y las estrategias de las administraciones federal y estatal, relacionadas con las transferencias y su vinculación con el desarrollo municipal. Los planes de desarrollo Nacional (PND) 2007-2012² y el Estatal (PED) 2030³, permiten conocer la intencionalidad de los gobiernos, con relación hacia las transferencias.

En este sentido, en el eje *Economía y Finanzas Públicas* enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo se establece que se deberá “redefinir el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios. Un nuevo pacto fiscal debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales o individuales” (2007, p.95). También en el PND se hace mención de las estrategias a seguir en relación con las transferencias federales, por lo que la asignación de las participaciones está en función de la recaudación de cada municipio.⁴ Se señala además que las aportaciones federales se asignan con base en indicadores de necesidad hacia los municipios con más carencias.

Según lo establecido en el PND las transferencias federales -en específico las aportaciones-, se consideran como un elemento fundamental para el impulso del desarrollo de los municipios, ya que para este caso las necesidades fueron consideradas como un parámetro para la asignación de recursos.

² Véase el sitio electrónico http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf (Consultado el 01/09/14)

³ Véase el sitio electrónico <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033> (Consultado el 01/09/14)

⁴ Para la presente investigación no se analizó la recaudación municipal, por lo que para evaluar las participaciones federales, en relación con la congruencia entre lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y lo que muestra la evidencia estadística desarrollada en este apartado, sólo se consideró la información de las participaciones totales.

En el caso del PED como parte de sus programas sectoriales se menciona que se debe fortalecer el federalismo y el desarrollo municipal, de los cuales se deriva como una estrategia la planeación eficiente de los ingresos del estado. El PED es bastante ambiguo en su definición de los objetivos y las estrategias a seguir para impulsar el federalismo y el desarrollo municipal. Estos dos objetivos parecen coincidir con algunos de los planteados en el PND y que fueron mencionados anteriormente.

Por lo que se refiere a la asignación de transferencias, desde 1980, la Recaudación Federal Participable (RFP) es el instrumento administrativo-financiero para determinar la distribución de los recursos del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales.

Por lo que se refiere al *Ramo 28* referente a las *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios* (transferencias no condicionadas), por ley, al menos el 20% debe destinarse a los municipios. Su distribución se basa en la población, la capacidad recaudatoria de las entidades federativas y, aspectos específicos de acuerdo al fondo.⁵

El *Ramo 33* relativo a las *Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios* (transferencias condicionadas), comprende la mayor cantidad de recursos pero que están sujetos a la ejecución de políticas sociales.⁶ Su distribución depende de la RFP y de los índices de pobreza.

Para el caso de Jalisco, la planeación de las transferencias compete a los ejecutivos estatal y municipal, así como al congreso local. Este proceso está regulado por distintas leyes.⁷ La principal de ellas es la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios. De un modo general, hay una serie de criterios básicos en este documento.

1. El gobierno estatal asigna hasta un 22% de la RFP a los municipios
2. Los fondos federal y estatal se reúnen en el Fondo Municipal de Participaciones.
3. Ningún municipio recibirá una transferencia menor al año anterior.
4. Se considera la recaudación de los ingresos propios del municipio y sus índices de marginación y de población
5. Las participaciones del gobierno estatal se obtienen del cobro de los derechos estatales.

Del *Ramo 28*, se integra el Fondo Municipal de Particiones (FMP) que es el instrumento administrativo-financiero para adicionar tanto los recursos estatales como los

⁵ Una mayor descripción de los criterios de asignación puede consultarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su portal <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

⁶ El *Ramo 33* es una derivación de otros ramos, programas y recursos que se denominaban 12, 25 y 26. Mayor detalle de estos fondos puede encontrarse en el boletín del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf> (Consultado el 6/10/12)

⁷ Constitución Política del Estado de Jalisco; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco; Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado; Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Lineamientos Generales para la Gestión Financiera de la Inversión Pública; Manual de Normas y lineamientos presupuestales; Clasificador por Objeto del Gasto.

Figura 1. Criterios de distribución del Fondo Municipal de Participaciones



Fuente: Elaboración propia.

federales. Para su asignación, el FMP toma como referentes las siguientes proporciones:

Con base en la información poblacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se estiman la proporción al número de habitantes de cada municipio en relación al total estatal, así como el índice de marginalidad. Asimismo, se reparten las participaciones y aportaciones federales sobre la base del esfuerzo recaudatorio local. Los fondos se asignan a partir de un coeficiente que se integra primero por el 50% de las participaciones federales y los ingresos estatales; segundos, por la clasificación de todos los municipios considerando el grado de marginalidad.⁸

Por lo que se refiere al Ramo 33, la Secretaría de Finanzas debe entregar lo correspondiente al Fondo de Fortalecimiento y al Fondo de Infraestructura, apegándose a las reglas establecidas por la federación dado que se trata de transferencias condicionadas.

Hasta aquí la discusión acerca del marco normativo que incide en la planeación. Sólo habría que señalar que hay las limitaciones que se pueden presentar en planeación financiera y específicamente en su relación con la asignación de transferencias; algunas tiene que ver con aspectos como las variaciones en los precios del petróleo o la crisis económica de 2009, la cual tuvo efectos sobre todo en el pago de recursos, lo que significó que la planeación financiera se modificara en detrimento de los municipios.

⁸ Además, los municipios también reciben otros recursos. Como parte del Ramo 39 denominado Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), reciben el Fondo de Incentivo a la Eficiencia en la Gestión Municipal (FIEGM) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Estos fondos se integran con el uno por ciento de los ingresos del estado respectivamente.

3. Metodología del análisis

En este apartado se presenta la metodología y la base de datos utilizada para analizar los procesos de planeación local, con la finalidad de determinar la congruencia de lo que se planeó al inicio de las administraciones federal y estatal, con las cifras reportadas al final de las administraciones. Este análisis nos permite revisar si la planeación y el gasto federal y estatal que devengan los municipios resultan consistentes en su dimensión vertical, tal como se esperaría en el diseño de un federalismo fiscal.

Para efectos del análisis comparativo, clasificamos a los municipios según su densidad poblacional, como una forma de aproximarnos a sus nivel de desarrollo. Esta forma de medir el desarrollo local es propuesta por Martínez, Flamand y Hernández (2008), quienes hallan una relación entre el nivel de desarrollo y el tamaño de los municipios.

El análisis del sistema de transferencias se realiza con la información de los procesos estatales de planeación y distribución de recursos de los recursos descentralizados por la federación y el gobierno estatal. Las transferencias que se utilizan son las planeadas y las pagadas las cuales se estiman anualmente por el gobierno estatal.⁹ Es importante señalar que las cifras están expresadas en precios constantes per cápita.¹⁰

La información utilizada es la relacionada con las transferencias planeadas y pagadas a cada uno de los 125 municipios del estado de Jalisco provenientes de las participaciones del Ramo 28, las aportaciones del Ramo 33 y las participaciones estatales. En el primero se encuentran las participaciones federales que incluyen el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Fiscalización (FOFIE), las participaciones por la venta final de gasolina y diésel del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), las participaciones por concepto de impuestos asignables del IEPS, la Tenencia y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Fondo de Compensación ISAN.

El Ramo 33 se conforma por el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su vertiente municipal. Mientras que en el tercero se incluyen las participaciones estatales por concepto de nómina y hospedaje.

La información de esta investigación proviene de páginas web oficiales del gobierno tanto nacional como estatal, en específico de la SEPAP para la información referente al Ramo 28 y Ramo 33. Mientras que los datos sobre la inflación anual son del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los datos demográficos se obtienen del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Estatal de Población (COEPO) de Jalisco.

Para clasificar a los municipios por su grado de desarrollo local, se sigue la cla-

⁹ Las cifras planeadas y pagadas son publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

¹⁰ Los índices de precios usados para deflactar las transferencias estatales y federales son los correspondientes al (INCP, Índice Nacional de Precios al Consumidor) de la segunda quincena de junio de cada año. La base de dicho índice corresponde a la segunda quince de diciembre de 2010.

sificación elaborada por Flamand (2007), que permite determinar las características demográficas, de desarrollo económico y social de los municipios de Jalisco. Por tal motivo, las transferencias se distribuyen a los municipios dependiendo del grado de desarrollo local. Ya que no existen datos anuales sobre las variables, se crea una variable *proxy* para analizar los grados de densidad poblacional (*dens*). Por lo que se clasifican a los municipios en cinco grupos de densidad (Medidos en hab/km²).¹¹ Se encuentran veinte municipios de muy baja densidad poblacional ($0 < \text{dens} < 10$); cincuenta y ocho de baja densidad ($10 \leq \text{dens} < 50$); veintiséis de media ($50 \leq \text{dens} < 100$); dieciocho de alta ($100 \leq \text{dens} < 1000$); y solo tres de muy alta densidad ($\text{dens} \geq 1000$).

Por medio de esta clasificación se puede determinar la congruencia en los procesos de planeación financiera a nivel federal y estatal. Así también permite conocer las características sociodemográficas y la importancia que tiene el desarrollo socioeconómico en los municipios de la entidad.¹²

Estadísticamente el panel se construye con 998 observaciones anuales para los 125 municipios de Jalisco, en el periodo comprendido entre 2005 y 2012. El panel incluye ocho indicadores asociados a las categorías de transferencias a precios constantes per cápita tanto lo planeado como lo pagado y contiene la variable densidad poblacional.

Una vez que se han definido las variables es momento de conocer la forma en cómo serán analizados los datos que las integran, por lo que metodológicamente esta investigación se sustenta en el análisis de estadística descriptiva, de tabulaciones de tendencias y econométrico para paneles de datos. La estadística descriptiva se utiliza para analizar las relaciones entre la densidad poblacional con el desarrollo local. Por lo que se muestran medias y desviaciones estándar calculadas a precios per cápita.

Uno de los elementos novedosos de la investigación se encuentra en la construcción de un índice, el (IDV, Índice de Desviación Presupuestal), el cual se utiliza tanto en la estadística descriptiva como en el análisis de tendencias. El IDV que se construye con la siguiente fórmula:

$$\left(\frac{\text{Transferencias pagadas}}{\text{Transferencias planeadas}} - 1 \right) \times 100 = IPP$$

Donde las transferencias pagadas corresponden a la cantidad de recursos provenientes de las participaciones estatales, del Ramo 28 y Ramo 33 que son pagadas a los municipios de Jalisco. Mientras que las transferencias planeadas, es la cantidad de recursos derivados de las participaciones estatales, del Ramo 28 y Ramo 33 que se planean transferir a los municipios de la entidad. Una vez que se aplica la fórmula, hay la posibilidad de obtener tres resultados, el primero si es > 1 se puede decir que hubo superávit, es decir que los municipios reciben un porcentaje superior a lo planeado, si el resultado es < 1 se podría decir que se presenta una situación de déficit, esto quiere

¹¹ Martínez, Flamand y Hernández (2007). Señalan que en México los municipios entre mayor sea su grado de densidad poblacional, menor será su grado de marginación.

¹² Galindo, Escalante y Asaud (2004).

decir que los municipios obtienen un nivel de recursos menor a lo planeado al inicio del ejercicio fiscal y por último si el resultado es = 0 se puede argumentar que existe una planeación perfecta, esto es que lo que reciben los municipios jaliscienses durante cada ejercicio fiscal no tiene superávit o déficit.

Lo que se pretende medir con el IDV es la capacidad de planeación financiera que se tiene en los gobiernos sobre todo a nivel federal y estatal, que es de donde provienen las participaciones estatales, el Ramo 28 y el Ramo 33. El tener certeza de cuánto será la cantidad que recibirán los municipios, les permite a estos mejorar su planeación financiera en relación con la manera en como gastarán los recursos que les son transferidos. Para efectos de su estudio, se desarrolla un primer análisis de estadística descriptiva y posteriormente un análisis de tendencias mediante gráficas.

4. Análisis de la estadística descriptiva de la asignación de transferencias por densidad poblacional

En esta sección se presenta la información relacionada con el análisis de la estadística descriptiva en las que se estudia la asignación de las transferencias pagadas, el grado de densidad poblacional y el IDV. El análisis se basa en tablas que muestran los promedios, la desviación estándar, los mínimos y máximos y a fin de describir más detalladamente tales tendencias.

a) Las transferencias pagadas

Para el análisis de las transferencias pagadas se evalúan las proporciones de recursos pagados a los habitantes de los municipios que integran cada uno de los distintos grupos de densidad, en términos per cápita.

En términos generales, se observa que en promedio por cada habitante los municipios recibieron 2,433 pesos. De ellos, la mayor parte proviene de transferencias federales correspondientes al Ramo 28 (aproximadamente 1,666 pesos), luego al Ramo 33 (737 pesos) y en menor medida las participaciones estatales (30 pesos). También se observa que la media depende de la densidad poblacional, ya que sólo los residentes en municipios que pertenecen a los grupos de baja y muy baja densidad recibieron 4,340 y 2,446 pesos per cápita respectivamente. Esto es que son superiores al promedio total (Véase Tabla 1).

Mientras que en la desviación estándar la menor cantidad se encuentra en el grupo de densidad alta (317 pesos), la más alta corresponde al grupo de densidad muy baja (1247 pesos). Por su parte, los municipios con densidad poblacional muy baja obtienen en promedio total el mayor monto (8439 pesos por persona) en comparación con los otros cuatro grupos de densidad.

Con esto también se demuestra que en los recursos planeados y pagados, en promedio se transfiere una cantidad proporcionalmente mayor a los municipios que se encuentran dentro de los grupos de densidad poblacional baja y muy baja.

Tabla 1. Estadística descriptiva de las transferencias pagadas y la densidad poblacional en los municipios de Jalisco, durante el periodo 2005-2012. (Pesos Constante Per Cápita Promedio)

	Observaciones Anuales	Media	Desviación Standar	Mínimo	Máximo
Transferencias total a municipios					
Estatales	998	30	47	0	342
Ramo 28	998	1666	988	371	7023
Ramo 33	998	737	266	238	2109
Total	998	2433	1163	750	8439
Densidad Muy baja					
Estatales	160	17	38	0	238
Ramo 28	160	3203	1161	1316	7023
Ramo 33	160	1120	339	592	2109
Total	160	4340	1247	1959	8439
Densidad Baja					
Estatales	464	19	33	0	342
Ramo 28	464	1677	614	723	3792
Ramo 33	464	750	168	482	1528
Total	464	2446	676	1338	4789
Densidad Media					
Estatales	206	30	24	3	95
Ramo 28	206	1099	353	651	2508
Ramo 33	206	596	81	432	909
Total	206	1726	376	1208	3211
Densidad Alta					
Estatales	144	67	74	2	304
Ramo 28	144	875	203	371	1483
Ramo 33	144	511	91	238	747
Total	144	1452	258	750	2266
Densidad Muy alta					
Estatales	24	99	88	9	244
Ramo 28	24	813	300	479	1306
Ramo 33	24	480	45	396	535
Total	24	1392	407	885	2054

Tabla de elaboración propia con base en la información del gobierno del Estado de Jalisco. La metodología utilizada para la clasificación de los municipios por grupo de densidad es la propuesta por Flamand (2007). Las cifras están estimadas en pesos reales per cápita, calculadas con base en el año 2010, todas las cifras son redondeadas para facilitar su interpretación.

b) Índice de Desviación Presupuestal

Una vez analizadas las cantidades de recursos pagados, es pertinente analizar la asignación y el ejercicio de los recursos. Para ello se utiliza el Índice de Desviación Presupuestal (IDV). Este índice, como ya se ha mencionado, muestra las diferencias en términos porcentuales de las transferencias planeadas con respecto a las pagadas. En la Tabla 2 se presentan las estadísticas descriptivas del comportamiento de dicho

Tabla 2. Estadística descriptiva del promedio de las transferencias planeadas, pagadas y el índice de Desviación Presupuestal

	Observaciones Anuales	Promedio de transferencias planeadas	Promedio de transferencias pagadas	Índice de Planeación Presupuestal
Estatales	998	29	30	3
Ramo 28	998	1619	1666	3
Ramo 33	998	731	737	1
Total	998	2379	2433	2
Densidad Muy Baja				
Estatales	160	16	17	6
Ramo 28	160	3115	3203	3
Ramo 33	160	1111	1120	1
Total	160	4243	4340	2
Densidad Baja				
Estatales	464	18	19	4
Ramo 28	464	1632	1677	3
Ramo 33	464	744	750	1
Total	464	2393	2446	2
Densidad Media				
Estatales	206	30	30	2
Ramo 28	206	1067	1099	3
Ramo 33	206	590	596	1
Total	206	1688	1726	2
Densidad Alta				
Estatales	144	66	67	1
Ramo 28	144	843	875	4
Ramo 33	144	503	511	1
Total	144	1413	1452	3
Densidad Muy Alta				
Estatales	24	99	99	0
Ramo 28	24	782	813	4
Ramo 33	24	477	480	1
Total	24	1358	1392	2

Tabla de elaboración propia con base en la información del gobierno del Estado de Jalisco. La metodología utilizada para la clasificación de los municipios por grupo de densidad es la propuesta por Flamand (2007). Las cifras están estimadas en pesos reales per cápita, calculadas con base en el año 2010. Las cifras se expresan con dos decimales para facilitar su interpretación.

índice, así como los promedios de transferencias planeadas y pagadas que sirvieron para su medición.

Respecto a las variables agregadas de las transferencias y participaciones, se observa que en promedio, la diferencia entre lo planeado y lo ejercido es de un dos por ciento. Resalta el hecho de que en el Ramo 33, donde existe un mayor control sobre el presupuesto etiquetado el valor del índice es del uno por ciento; la planeación y el gasto

tienen una mayor precisión cuando las reglas de operación son más estrictas.

En contraste, tanto las transferencias no etiquetadas como las participaciones estatales, que están mucho menos sujetas a reglas de operación, alcanzan diferencias de hasta el tres por ciento de los recursos.

La tendencia de un Índice de Desviación más bajo se presenta también en todos los grupos de densidad para las transferencias correspondientes al Ramo 33. Ello a pesar de que existe diferencias en cuanto a lo que reciben por ese concepto (1,119 pesos para los de muy baja y 480 para los de muy alta).

En el grupo de muy baja densidad se presenta el nivel más alto del índice: seis puntos porcentuales en las participaciones estatales. Luego cuatro puntos en las participaciones estatales para los grupos de densidad baja y también en el Ramo 28 para los municipios de densidad alta y muy alta. En las participaciones estatales, quienes más reciben son los municipios de densidad muy alta (99.47 pesos), en tanto que en el Ramo 28 quienes más obtienen recursos son los de densidad muy baja (3,202 pesos).

De estas tendencias puede observarse que las transferencias federales y las participaciones estatales van en sentidos opuestos. Mientras que el Ramo 33 y 28 tienen criterios redistributivos que benefician a los municipios de densidad muy baja y baja, las participaciones estatales compensan a los municipios de densidad muy alta. En todo caso este desequilibrio en lo vertical tiende a ignorar a los sectores medios.

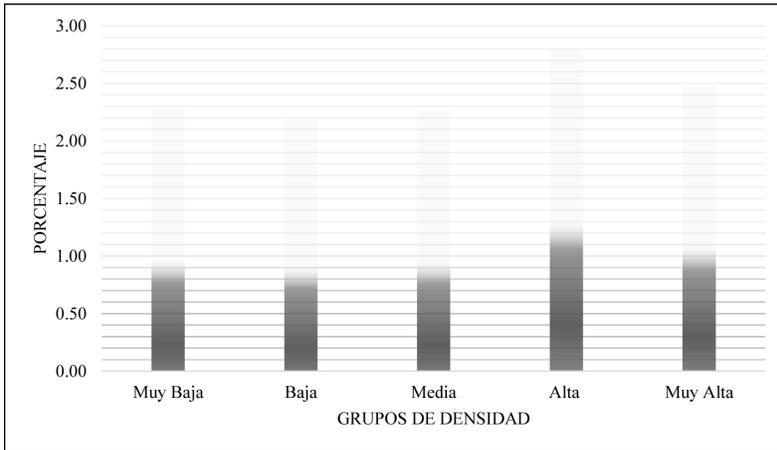
5. Análisis de tendencias

En esta sección, el análisis de tendencias muestra mediante gráficas la evolución de los recursos entre los años 2005 y 2012, dado los cinco grupos de densidad. En términos generales, hay fluctuaciones en las tendencias. La fluctuación de los recursos responde a algunos hechos exógenos a la planeación. Uno de ellos es el incremento de recursos en el año 2008, debido a la implementación de la reforma fiscal del año 2007 que promovió la federación. Otro hecho tiene que ver con que en 2009, la crisis económica mundial que tuvo efectos los recursos federales y en la asignación de transferencias.

En la Gráfica 1 se observa el total del IDV y la densidad poblacional en los municipios de Jalisco. Como ya se había señalado en el análisis anterior, los promedios están entre el dos y tres por ciento. Se puede notar que el porcentaje más amplio se presenta en los municipios de alta densidad con un 2.80%, seguidos por los de densidad muy alta que tienen el 2.47%; los municipios con densidad poblacional muy baja son los siguientes con el 2.29%, y los que tienen el menor porcentaje son los municipios de densidad media y baja (2.26% y 2.18% respectivamente).

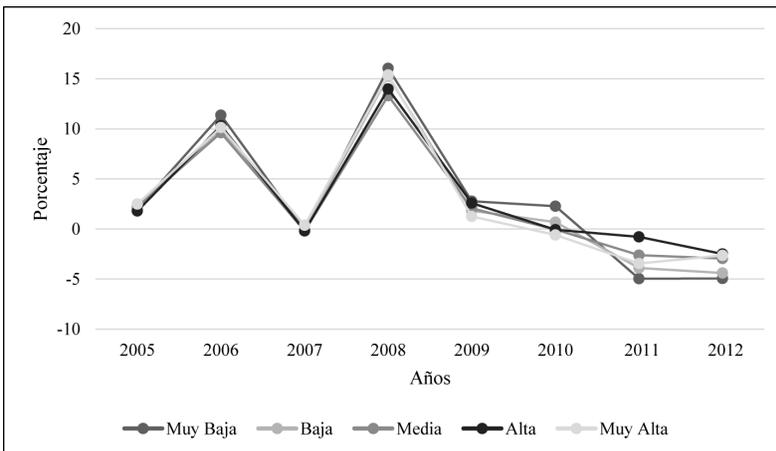
En la Gráfica 2 se presenta el IDV y la densidad poblacional pero aquí se desagregan las tendencias año por año para tener mayor detalle. La gráfica muestra que la diferencia entre la planeación y el ejercicio del gasto tuvo un comportamiento fluctuante. Asimismo, muestra que entre 2005 y 2010, las transferencias recibidas fueron mayores que las planeadas, mientras que desde 2011 hay una subestimación. Esto indica que muy probablemente los municipios recibieron más recursos de lo que esperaban de la

Gráfica 1. Índice de Desviación Presupuestal total y la densidad poblacional a nivel municipal en Jalisco, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la información del gobierno del Estado de Jalisco. La metodología utilizada para la clasificación de los municipios por grupo de densidad es la propuesta por Flamand (2007). Las cifras están estimadas en pesos reales per cápita, calculadas con base en el año 2010.

Gráfica 2. Índice de Desviación Presupuestal y Densidad Poblacional a nivel municipal en Jalisco, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la información del gobierno del Estado de Jalisco. La metodología utilizada para la clasificación de los municipios por grupo de densidad es la propuesta por Flamand (2007). Las cifras están estimadas en pesos reales per cápita, calculadas con base en el año 2010, todas las cifras son redondeadas para facilitar su interpretación.

federación y del gobierno estatal.

De manera específica, en los años que van del 2005 al 2008 todos recibieron mayores recursos de lo planeado. Así en 2005, los municipios con densidad muy alta obtuvieron un mayor porcentaje en comparación con los otros grupos. En 2006, de igual forma todos los grupos reciben un porcentaje superior al planeado, pero los municipios con densidad muy baja tuvieron los porcentajes más altos. En 2007 los municipios pertenecientes a cuatro grupos de densidad obtuvieron un porcentaje menor al planeado, sólo los municipios con densidad muy alta recibieron un porcentaje mayor al planeado. En 2008 hubo un máximo histórico de recursos pagados a los municipios.

Del 2009 en adelante, se observa que la planeación empieza tener subestimaciones importantes, de modo que los municipios reciben un porcentaje inferior a lo planeado. En 2010 en términos per cápita, en municipios con densidad muy baja y baja los recursos fueron superiores a los planeados; en los municipios de densidad media, alta y muy alta las transferencias pagadas fueron inferiores a las planeadas. Durante los años 2011 y 2012 los municipios con muy baja densidad tuvieron las mayores desviaciones presupuestales.

Esta última gráfica también corrobora el hecho de que existe un desbalance importante en la descentralización del gasto que reciben los municipios. Particularmente en los periodos de 2005 a 2007, los recursos federales se incrementaron, pero no lo estatales. Del 2009 a la fecha, la brecha entre lo presupuestado y lo recibido por conceptos de los ramos 28 y 33 es más fluctuante que en las participaciones estatales.

6. Conclusiones y discusión

En el presente artículo se ha analizado la evolución del federalismo fiscal en Jalisco y su incidencia en los procesos de planeación y ejecución del gasto en los municipios. En una primera parte se recuperó el enfoque clásico de Oates (1972) respecto a la relación entre federalismo, descentralización y tamaño de los gobiernos. En una segunda parte se revisaron las bases institucionales. Particularmente se discutieron cómo los arreglos del federalismo fiscal están enmarcados normativamente tanto en el SNCF como en los planes de desarrollo. La LCF que regula con mayor detalle el Ramo 33, genera menores desviaciones entre los recursos planeados y los ejercidos. Por su parte, el PED es poco claro en regular las participaciones estatales, pero sobretodo, en dirigir las hacia una distribución más equitativa.

En la cuarta y quinta parte, a partir del análisis de la estadística descriptiva, se puede argumentar que existen tendencias contradictorias en los recursos federales y estatales. Por un lado, en términos per cápita, la mayor cantidad de recursos asignados de transferencias estatales fueron para los municipios con mayor población. Mientras que en el caso de las transferencias federales las mayores cantidades fueron estimadas a los municipios menos desarrollados. En el promedio general, en la asignación de transferencias también se mostró que a los municipios de muy baja densidad son más beneficiados.

Sin duda, el hecho de que en el Ramo 28 haya poca regulación hace que más fluctuante el balance entre lo planeado y lo ejercido. Caso contrario es el del Ramo 33. El IDV muestra que en los recursos de este ramo tengan niveles inferiores de diferencia.

Además de los desequilibrios en la coordinación entre los recursos federales y estatales, otro hallazgo interesante tiene que ver en cómo ambas formas de financiamiento municipal han tenido un viraje dramático. Del 2005 al 2008 hubo un incremento constante en los recursos; en contraste, del 2009 a 2012 los recursos disminuyeron. Aunque no es motivo de este análisis, algunas probables causas pueden estar asociadas a factores externos como los cambios en los precios del petróleo, modificaciones en la legislación hacendaria y la crisis financiera mundial.

Referencias

- Boadway, Robin y Anwar Shan, (2009), *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Washington, D. C., Cambridge University Press.
- Consejo Estatal de Población, (2013). *Índices*. [Online] Disponible en: <http://sgg.jalisco.gob.mx> [Consultado 15/07/13]
- Consejo Nacional de Población, (2013). *Indicadores*. [Online] Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx> [Consultado 15/07/13]
- De Dios, J. y Gómez, D., (2010), “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México: un mapa de su diversidad”, en GÓMEZ, D. (coord.). *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano: Conceptos, Índices y Políticas Públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, pp.209-279.
- Flamand, L., y Martínez, S. (2010), “Instituciones locales y desarrollo en México: Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal Básico”, en GÓMEZ, D. (coord.). *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano: Conceptos, Índices y Políticas Públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, pp. 135-178.
- Flamand, L. (responsable técnico). (2007) *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2000*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gobierno del Estado de Jalisco, (2013). *Periódicos*. [Online] Disponible en: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx> [Consultado 15/07/13]
- Gobierno del Estado de Jalisco, (2007), *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*. Guadalajara: Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco, (2008), *Plan General Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2007-2012*, Guadalajara: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
- Gobierno del Estado de Jalisco, (2013). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. [Online] Disponible en: <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033> [Consultado 01/09/14]
- Galindo, L.M, Escalante, R. y Asuad, N., (2004), “El proceso de urbanización y el crecimiento económico en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19(2), pp. 289-312.
- Gómez, D., (2010), *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano: Conceptos*,

- Índices y Políticas Públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2013). *Índice de Precios*. [Online] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> [Consultado 15/07/13]
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF). 9 de diciembre de 2013. Cámara de Diputados, México (2013).
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios (LCFEJM). 14 de diciembre de 2013. Congreso del Estado de Jalisco, México (2013).
- Martínez, S., Flamand, L. y Hernández, A. (2008) "Panorama del desarrollo municipal en México: Antecedentes, diseño y hallazgos del índice del desarrollo municipal básico", *Gestión y Política Pública*, 17(1), pp. 145-192
- Musgrave, R.A., (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Nueva York: McGraw-Hill
- Oates, W.E., (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich
- Oates, W.E., (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120-1149
- Presidencia de la República, (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*. [Online] Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf [Consultado 01/09/14]
- Ruiz-Porras, A., y García-Vázquez, N., (2013), "La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011", *Economía Informa*, 381, pp. 29-40.
- Ruiz-Porras, A., y García-Vázquez, N., (2014), "La planeación de las transferencias hacia los municipios jaliscienses: Principios de equidad y no discriminación", *Economía, Sociedad y Territorio*, 14(46), pp. 601-628.
- Sánchez Bernal, Antonio, (2010), "Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco", en David Gómez Álvarez (coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 179-207.
- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (s.f.). *Acerca del S.N.C.F.* [Online] Disponible en: <http://www.sncf.gob.mx/organismos/default.aspx> [Consultado 01/09/14]
- Wallis, J.J. y Oates, W.E., (1988), "Decentralization in public sector: An empirical study of state and local government", en Rosen, H. S., (ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press.

Apéndice

Tabla A 1. Variables de análisis para el panel de datos

Variable	Definición	Descripción
rcesta	Participaciones estatales planeadas en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras planeadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
rcrm28	Participaciones federales planeadas del Ramo 28 en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras planeadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
rcrm33	Aportaciones federales planeadas del ramo 33 en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras planeadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
rctota	Transferencias planeadas.	Estimaciones anuales per cápita de transferencias planeadas estatales y federales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
vrcesta	Participaciones estatales pagadas en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras pagadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
vrcrm28	Participaciones federales pagadas del Ramo 28 en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras pagadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
vrcrm33	Aportaciones federales pagadas del ramo 33 en pesos constantes per cápita.	Estimaciones anuales de las cifras pagadas per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
vretota	Transferencias pagadas.	Estimaciones anuales per cápita de transferencias pagadas estatales y federales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de la segunda quincena de junio de 2012.
dens	Densidad poblacional.	Variable del grado de densidad poblacional por municipio en el año 2010.
IDV	Índice de Desviación presupuestal	Variable dummy asociada al tipo de planeación que se ejerció en los municipios, la planeación pudo ser prefecta o se presentó superávit o déficit. La vigencia de la variable es anual.
img	Índice de marginación	Variable dummy asociada al índice de marginación en la que se encuentran los municipios del Estado de Jalisco.

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del Gobierno del Estado de Jalisco, INEGI, CONAPO y COEPO, el Índice de Desarrollo Básico Municipal propuesta por Flamand (2007) y la actualización de las variables propuesto por Ruiz Porras y García Vázquez (2013).

