

Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social

Alberto Díaz Cayeros

Sergio Silva Castañeda



NACIONES UNIDAS

CEPAL

D

escentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social

Alberto Díaz Cayeros

Sergio Silva Castañeda



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Unidad de Desarrollo Social

México, D. F., abril de 2004

Este documento fue preparado por Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda, consultores de la Unidad de Desarrollo Social.

La elaboración del mismo fue posible gracias a que la Secretaría de Desarrollo Social de México facilitó a la CEPAL la base de datos de la Encuesta nacional a Presidentes municipales sobre desarrollo social, al igual que otros datos estadísticos. Los autores agradecen la asistencia de Tania Castro en el análisis de las bases de datos y los comentarios y sugerencias de Alejandra Cullen, Gustavo Merino, Ana Sojo, Laura Sour, de los integrantes de CIDAC y participantes del "Taller sobre descentralización del gasto social", organizado por la CEPAL y la SEDESOL el 14 de noviembre de 2003.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322359-5

LC/L.2088-P

LC/MEX/L.594/Rev.1

Nº de venta: S.04.II.G.28

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
I. El proceso de descentralización	11
1. La reforma municipal de 1983 y Pronasol como catalizadores de la descentralización	11
2. <i>Oportunidades</i> como eje de la política orientada a la pobreza extrema	13
3. La estructura del ramo 33	15
4. Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): objetivos, fórmulas y distribución	16
5. Proceso presupuestal y la creación de nuevos fondos	24
II. Efectos sociales y financieros de los recursos descentralizados.....	29
1. Estructura fiscal de los gobiernos estatales y municipales	29
2. Rentabilidad social del gasto descentralizado en infraestructura básica	35
III. Análisis de la encuesta de gobiernos municipales de 2002	45
IV. Conclusiones	49
Bibliografía	53
Anexos	55
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	73

Índice de cuadros

Cuadro 1	Distribución porcentual por estados del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social en México, 1996-2003	18
Cuadro 2	Asignación de recursos como función de los recursos asignados en el año anterior y el índice de marginación de Conapo, 1997-2002	20
Cuadro 3	Análisis de regresión sobre la asignación del FAIS a los municipios y lo que éstos reportan haber recibido, calculado en logaritmos naturales, 2001	22
Cuadro 4	Estimación de los determinantes de la composición del gasto municipal por estructura financiera	33
Cuadro 5	Determinantes de la proporción del gasto en obra pública de los municipios, 1994	35
Cuadro 6	Prioridades en la asignación del Fondo de Infraestructura Social Municipal en 2002	36
Cuadro 7	Correlaciones entre fondos del FAIS utilizados para cada servicio y cambio en el nivel de provisión del servicio	37
Cuadro 8	Entidades que participan en la definición de las obras y acciones de los recursos del Fondo III de Infraestructura Social Municipal del ramo 33, en municipalidades con diversa provisión de agua, drenaje y electricidad, según respuestas a la ENPMDS	38
Cuadro 9	Principales problemas detectados para aplicar los recursos del fondo III, FAISM en municipios con diversa provisión de agua, drenaje y electricidad, según respuestas a la ENPMDS.....	39
Cuadro 10	Análisis de regresión sobre determinantes de la probabilidad de que un hogar cuente con agua potable.....	41
Cuadro 11	Simulación del cambio en la probabilidad de contar con agua entubada dentro del hogar	42
Cuadro 12	Análisis de regresión sobre determinantes de la probabilidad de que un hogar cuente con drenaje	43
Cuadro 13	Simulación del cambio en la probabilidad de contar con drenaje dentro del hogar	43

Índice de gráficos

Gráfico 1	Comparación del Fondo de Infraestructura Social reportado en encuesta por los presidentes municipales con respecto a cifras del gobierno federal en México, 2001	21
Gráfico 2	Composición de las transferencias totales por habitante recibidas por los municipios en México, 2001	23
Gráfico 3	Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en México en 2001 según el grado de desarrollo municipal	27
Gráfico 4	Composición de los ingresos municipales en México en 2001	30
Gráfico 5	Composición de los ingresos municipales por tipo de ingreso, en México, 2001.....	30
Gráfico 6	Composición de los ingresos municipales en México en 2001, según el grado de desarrollo municipal	31
Gráfico 7	Simulación del efecto del grado de marginación sobre el gasto en obra pública en los municipios de México, 2001	34
Gráfico 8	Simulación del efecto de la condicionalidad en las transferencias a los municipios en México, 2001.....	34

Resumen

El interés por incentivos que permitan que el gasto público descentralizado vele por la provisión preferente de bienes y servicios a los más pobres guía este análisis. Este estudio analiza el efecto del gasto descentralizado en México en la provisión de infraestructura social básica en las municipalidades. Se considera el comportamiento financiero de los gobiernos municipales y la relación existente entre el gasto federal descentralizado, las prioridades del gasto establecidas desde la óptica municipal y las carencias sociales objetivas en los municipios. La combinación de información proveniente de los propios gobiernos municipales con indicadores objetivos sobre las condiciones de bienestar en el país permite aportar nuevos datos para evaluar la política social en su conjunto y el Fondo de Infraestructura Social Municipal. Los resultados que arroja esta evaluación indirecta son poco alentadores; por su parte, la gestión municipal pareciera tener efectos muy pequeños en la mejoría de los servicios provistos.

relativamente rápida, lo cual ha favorecido su adaptabilidad a diversas condiciones locales. Queda muy importante en que se transforme desde de gastos de inversión en la provisión prioritaria de los programas de focalización y fortalecimiento de las estructuras de atención de salud.

Enmarcado en la perspectiva general de que la política social en México se caracteriza por caracterizarse y fortalecerse, el presente estudio demuestra que los niveles altos de gasto público municipal y estatal de mayor relevancia está la provisión de servicios. La provisión de servicios de calidad a los beneficiarios a nivel de mayor calidad de su tiempo público. En el caso de programas de mayor relevancia y atención de grupos vulnerables en la vida.

Introducción

En México se ha procedido a poner en marcha una acelerada descentralización fiscal durante los últimos años, que se ha manifestado principalmente en el ámbito del gasto público y de manera especial en la provisión de servicios educativos, de salud y en la construcción de infraestructura física municipal. Sus efectos han sido muy limitados en el terreno de los ingresos, donde el cambio ha consistido en una devolución de mayor autoridad impositiva a los estados y municipios.

Los esquemas de descentralización de gastos federales han enfatizado la creación de fondos —tanto etiquetados como de uso libre por parte de los gobiernos locales y estatales—, en cuya asignación se ha hecho hincapié en la transparencia de las fórmulas de distribución. Esto responde a una reacción en contra de un pasado reciente caracterizado por prácticas sumamente discrecionales en la asignación del gasto público. Sin embargo, los esquemas de transferencia son relativamente rígidos, lo cual ha limitado su adaptabilidad a diversas condiciones locales. Quizá más importante es que la transferencia masiva de recursos no ha venido acompañada por un proceso de fiscalización y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

Contrario a la percepción común de que la política local en México se caracteriza por caciquismo y autoritarismo, el proceso de democratización de los últimos años ha generado gobiernos municipales y estatales de mayor responsabilidad ante la opinión ciudadana. La competencia electoral ha obligado a los funcionarios a tener un mayor cuidado de su imagen pública. Aun así, este proceso de mayor responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) ha sido

muy desigual entre regiones, por lo que vastas áreas del país todavía se caracterizan por sistemas políticos locales de escasa competitividad (presencia de partido dominante) y con fuertes déficit de representación. En los lugares donde los políticos reciben el escrutinio de las presiones ciudadanas, las políticas públicas se han vuelto más orientadas al corto plazo, y con frecuencia responden a los grupos electoralmente más relevantes, que no son necesariamente los de mayores carencias o necesidades.

Por otra parte, en los últimos años se han generado mecanismos mucho más eficaces para el combate a la pobreza extrema, sobre todo mediante la implementación del Programa de desarrollo humano Oportunidades. No obstante, el rasgo fundamental de la política social actual es que se encuentra fuertemente descentralizada y en el esquema de incentivos actual no existen garantías para que los fondos descentralizados tengan una prioridad de focalización regional hacia los más pobres. Por focalización se entiende una asignación geográfica de recursos hacia las regiones prioritarias del país. Si bien la focalización frecuentemente se discute en términos individuales, buscando minimizar los errores de inclusión, es decir, los que suponen un desperdicio de recursos escasos por tener una cobertura mayor a la necesaria para atender a la población objetivo (Cornia y Stewart, 1995), en este trabajo se hace referencia a focalización en términos geográficos, ya que el énfasis del estudio se pone en la provisión de bienes públicos locales. Por definición, la focalización geográfica supone errores de inclusión, aunque si está bien diseñada, puede aminorar los costos administrativos y los errores de exclusión, que se manifiestan al fallar en cubrir la población objetivo (Grosh, 1995).

El proceso de descentralización ha eliminado instrumentos federales por medio de los cuales se pretendía mitigar la desigualdad regional y los efectos adversos de la vulnerabilidad externa, sin sustituirlos por mecanismos alternativos para generar un mayor impacto redistributivo en el gasto público. Además, no existe una evaluación clara con respecto a la eficiencia del gasto descentralizado. Por eficiencia se entiende que los recursos se asignen a las necesidades más apremiantes y que efectivamente lleguen a donde fueron destinados. Si bien es razonable suponer que los gobiernos locales pueden apreciar de manera más directa las necesidades ciudadanas inmediatas y que los mecanismos de rendición de cuentas aparentemente son más efectivos en el ámbito local (pues es más fácil demandar un buen desempeño de un gobierno cercano al ciudadano que el de una burocracia en el centro del país) no existe evidencia de que los gobiernos locales estén haciendo un buen uso de sus recursos.

En este documento se discute el proceso de descentralización en México en el contexto del proceso de democratización, con un análisis centrado en el nivel municipal, orientado a evaluar alternativas para orientar los incentivos del gasto público descentralizado hacia bienes y servicios sociales en favor de los más pobres. Se pondera el carácter de la descentralización en México, enfatizando su dimensión municipal, a la vez que se realiza una evaluación del comportamiento financiero de los gobiernos municipales y un análisis de la correspondencia entre el gasto federal descentralizado, las prioridades de gasto desde la óptica municipal y las carencias sociales objetivas en los municipios de México. El objetivo fundamental apunta a tratar de entender si el gasto descentralizado mejora la provisión de bienes públicos en las localidades.

Así, en el primer capítulo se examina el proceso de descentralización desde la óptica municipal. La reforma municipal de 1983 —que dio autonomía recaudatoria al municipio— y la creación de un fondo de emergencia social (el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, diseñado originalmente para mitigar los efectos de la crisis económica) dieron paso, como una consecuencia no planeada, a un profundo proceso de descentralización del gasto social y en infraestructura social en México. A partir de 1997, y como consecuencia de las presiones centrífugas del sistema político, el proceso de aprobación del presupuesto federal ha tendido cada año a aumentar la descentralización en el ejercicio del gasto mediante el incremento de

transferencias no condicionadas hacia los gobiernos locales. Esto ha implicado que los gobiernos municipales cuenten con más recursos financieros para realizar diversos proyectos, pese a que las responsabilidades primordiales de provisión de servicios públicos de educación, salud, infraestructura carretera, así como los institutos de seguridad social y fondo de ahorro para la vivienda, se siguen concentrado en el ámbito estatal y federal.¹

Los efectos sociales y financieros que los recursos descentralizados tienen en el ámbito municipal se plantean en la segunda sección del documento. En particular, la focalización geográfica de las transferencias ha sido imperfecta, pues implícitamente se ha generado un sistema de distribución que tiende a igualar las asignaciones por habitante entre los municipios del país, en lugar de tomar en cuenta las carencias específicas de cada región. A su vez, la rentabilidad social del gasto federal descentralizado parece ser relativamente baja, y ello supone un serio cuestionamiento a la eficiencia del proceso de descentralización. La disyuntiva que se presenta para los hacedores de políticas públicas es conservar transferencias rígidas, o bien moverse gradualmente hacia un financiamiento municipal con recursos de uso más discrecional para las administraciones locales; al mismo tiempo, existe una tensión entre los objetivos de descentralización y una más efectiva focalización geográfica de recursos hacia las comunidades más pobres.

En el tercer acápite se presenta un perfil municipal de México mediante el análisis de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social (ENPMDS). En dicho análisis se utiliza información de las anteriores encuestas municipales, estadística social municipal del censo de 2000, así como información política y financiera. La conclusión es que los municipios en México son demasiado heterogéneos como para recomendar una política uniforme aplicable en todos ellos.

En el cuarto capítulo se resumen los resultados, examinando la coherencia y la pertinencia de la descentralización en función de los objetivos de desarrollo social, especialmente en favor de los pobres extremos. En particular, se discuten las ventajas y riesgos de las alternativas de operación centralizada o descentralizada de diversos programas sociales.

El aporte específico de este trabajo comprende tres ámbitos. En primer lugar, si bien existen cuidadosos estudios tanto de los programas de combate a la pobreza como del proceso de descentralización en México, se carece de un enfoque que al integrar ambas temáticas permita entender detalladamente los efectos de la descentralización en el nivel municipal. En segundo término, aporta nuevos datos para evaluar la política social en su conjunto, al combinar información proveniente de los propios gobiernos municipales con indicadores objetivos sobre las condiciones de bienestar en el país. Por último, se efectúa la primera evaluación del Fondo de Infraestructura Social Municipal en cuanto al efecto de su gasto en la provisión de servicios de infraestructura básica.

¹ Sin embargo, los municipios son el ámbito de gobierno primordialmente responsable de la provisión de servicios básicos locales, tales como alcantarillado, agua potable, alumbrado público, servicios de limpia, rastros, mercados, panteones, calles, parques y jardines, y seguridad pública.

I. El proceso de descentralización

1. La reforma municipal de 1983 y Pronasol como catalizadores de la descentralización

El proceso de centralización de los recursos fiscales y de las decisiones de gasto en México, al igual que en otros países de América Latina, se dio en el curso del siglo XX como respuesta a procesos internacionales. En principio, el gobierno federal concentró una mayor proporción de la autoridad fiscal para enfrentar las dislocaciones generadas por la depresión de 1929. Luego, importantes innovaciones técnicas, como la invención de los impuestos sobre la renta, o los impuestos de ventas de base amplia, crearon incentivos para centralizar la recaudación de impuestos en manos del gobierno federal. En México este proceso se manifestó de manera directa con la creación en 1953 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que asigna una porción de la recaudación federal hacia los estados y los municipios; además, también se reflejó en la disminución paulatina de la actividad fiscalizadora y de gasto público de los gobiernos estatales y municipales. Las participaciones inicialmente se repartieron exclusivamente a los estados que se adherían al SNCF, con la condición de limitar su potestad tributaria y recibir a cambio recursos incondicionales de la recaudación federal. Hasta 1979 los porcentajes de participación se establecían para cada impuesto específico.

Durante las décadas de 1920 y 1930 los gobiernos municipales y estatales desempeñaban un papel fundamental en la provisión y financiamiento de obras públicas como carreteras, y servicios públicos como la educación primaria. Sin embargo, con el paso de los años su importancia disminuyó. En la primera mitad del siglo XX los ingresos de los estados y los municipios constituían alrededor de una tercera parte de los ingresos totales recaudados en el país. En otras palabras, los gobiernos territoriales contaban con sustancial autoridad fiscal. Los ingresos de los estados y municipios en ese entonces se captaban sobre la base de diversos tributos sobre la producción, las ventas o las transacciones. Dado que la constitución política establece la participación impositiva de los tres órdenes de gobierno al respecto, no existía una estricta delimitación de facultades impositivas. Con la creación de un impuesto nacional a las ventas (sobre ingresos mercantiles) en 1947 y la gradual expansión del tamaño del sector público federal, las finanzas públicas del país se fueron centralizando cada vez más. La cúspide de la centralización se alcanzó a fines de los años setenta, en que los recursos del auge petrolero brindaron una holgada disposición de recursos para el gobierno federal. Entonces, prácticamente todas las decisiones y proyectos de inversión importantes estaban a cargo del gobierno federal, que decidía la asignación y uso de la abrumadora mayoría de los gastos en educación, salud, desarrollo rural, social y económico por medio de sus poderosas secretarías, con una presencia importante en los estados a través de sus delegados. En 1979 el gobierno federal logró negociar que los estados renunciaran a la mayor parte de su potestad tributaria, cuando se creó el impuesto al valor agregado (IVA) y el SNCF.²

Este proceso de centralización comenzó a retroceder como consecuencia de la crisis económica, los procesos de ajuste fiscal y las presiones democratizadoras que se presentaron después de 1982. En particular, la descentralización fue entendida por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto que generaría un mayor impacto político y social, ante la restricción en los recursos disponibles. Además, las presiones fiscales de nivel local determinaron que el gobierno federal estuviera dispuesto a asegurar, por medio de la reforma municipal de 1983, fuentes exclusivas de recaudación para los gobiernos municipales. En particular, la reforma estableció que el impuesto predial sería una fuente exclusiva de los gobiernos locales (Rodríguez, 1997). Así, los gobiernos municipales tendrían una fuente asegurada de recursos propios, que aunada a las transferencias federales y estatales contempladas en el SNCF, prometía establecer una hacienda municipal sólida.³

Por otra parte, la crisis económica motivó al gobierno federal, como en otros países de América Latina, a establecer un fondo de emergencia social para aliviar el impacto negativo del ajuste sobre los más pobres. El Pronasol comenzó a funcionar en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con el objetivo explícito de atenuar los impactos negativos de la reducción del gasto público y, al mismo tiempo, recuperar la legitimidad perdida por el mal desempeño económico de los últimos años. Si bien existían precedentes de esta política como PIDER COPLAMAR, que pretendían orientar el gasto público hacia destinos sociales de manera más focalizada, el nuevo programa fue distinto a todos los anteriores. En primer lugar, se incorporaba a las organizaciones sociales por medio del requisito de participación directa de los beneficiarios en la provisión de las obras y servicios públicos. En segundo lugar, el programa estaba diseñado para generar beneficios políticos, a diferencia de los efectos electorales nulos, o incluso negativos, del gasto público federal que el entonces estudiante de doctorado Carlos Salinas había documentado en su estudio sobre el gasto federal en varios municipios de Tlaxcala y Puebla (Salinas, 1982). Por tanto, la asignación de recursos se encontraba fuertemente afectada por las características partidistas de las administraciones municipales y los fenómenos de competitividad electoral local (Estévez, Magaloni y Díaz-Cayeros, 2002).

² Para una discusión detallada de este proceso, véase Díaz-Cayeros (1997) y Courchene, Díaz-Cayeros y Webb (2000).

³ Para discusiones de este proceso de descentralización con un énfasis municipal, véase Rodríguez, 1997; Cabrero 1995, 1996 y 1998.

La aplicación del Pronasol obtuvo un rotundo éxito, por lo menos en lo que concierne a sus efectos sobre el apoyo electoral del gobierno y la transformación de las relaciones entre estado y sociedad. Su repercusión en cuanto a la reducción de la pobreza, sobre todo la extrema, fue menos clara (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003). El problema fundamental parece haber sido que la lógica política de asignación de recursos fue más importante que los esfuerzos de focalización. Asimismo, los recursos eran ejercidos, en su mayoría, con un fuerte control federal, pasando por encima de las autoridades estatales y municipales. Según ciertos críticos, el programa era eminentemente presidencialista (Bailey, 1994) y otorgaba un papel preponderante, a veces más importante que el papel del gobernador o el presidente municipal, a los delegados estatales de la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a cargo del programa (Kaufman y Trejo 1996).

Entre los más de 20 programas que conformaban Pronasol, el de fondos municipales era percibido por las autoridades locales como el más atractivo, pues les permitía escoger directamente proyectos, al tiempo que complementaba sus recursos financieros. La mayor parte de los otros programas de Pronasol implicaban, desde el punto de vista de la hacienda municipal, una disminución de recursos disponibles, ya que los Convenios de Desarrollo Social (CDS) establecían un financiamiento compartido de los proyectos entre los gobiernos federal, estatal y municipal (así como la participación de las organizaciones sociales). Cuando un proyecto era seleccionado por el delegado estatal de la Sedesol, en conjunto con el gobernador, los gobiernos municipales interpretaban este mecanismo como una imposición del centro, ya que se les exigía gastar recursos propios en dichos proyectos. En cambio, los fondos municipales constituían una fuente fresca de recursos para financiar obras públicas, con atractivos rendimientos políticos —y a veces también personales— para los presidentes municipales.

En 1995, ante la crisis económica y el consiguiente ajuste de las finanzas públicas, el gobierno federal rediseñó gradualmente la estrategia de Pronasol. Se creó entonces el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), orientado a robustecer la focalización de la política social mediante la identificación de beneficiarios con herramientas estadísticas y mapas de marginalidad y el robustecimiento de la descentralización del uso de recursos según los criterios de prioridad de las administraciones estatales y municipales. La porción del ramo presupuestal 26 (donde se encontraban los recursos de Pronasol), constituida, entre otros recursos, por fondos municipales descentralizados, se fue incrementando, hasta que en 1997 se creó el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), que habría de dar paso a una profunda reestructuración de las transferencias de gasto hacia estados y municipios.

2. Oportunidades como eje de la política orientada a la pobreza extrema

Paralelamente a la descentralización de la política social relacionada con infraestructura local, el Progresá comenzó su operación en agosto de 1997, y constituyó el primer programa social que pretendía dar un enfoque integral a los grandes obstáculos que hacen de la pobreza un problema crónico y de reproducción generacional en las zonas rurales más desfavorecidas del país. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), este programa ha extendido su alcance para combatir la pobreza también en importantes zonas urbanas y ha recibido una nueva denominación: Oportunidades. Si bien el objetivo de este trabajo no es ofrecer una evaluación de cada programa social implementado por el gobierno federal, vale la pena mencionar algunos de los resultados más importantes que han arrojado las evaluaciones hechas a estos programas.

Los programas más efectivos de ataque focalizado a la pobreza han sido probablemente Progresá y Oportunidades. Esto ha sido expresado en diversas evaluaciones, entre las que destaca la hecha por el International Food Policy Research Institute (IFPRI). Durante 18 meses, el IFPRI llevó

a cabo un ambicioso proyecto de investigación que incluyó entrevistas periódicas a un total de 24.000 familias en 506 localidades de los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. La intención era determinar si el programa estaba dando los resultados esperados en materia de educación, salud y alimentación, además de evaluar los efectos indirectos sobre el estatus de la mujer y los incentivos para trabajar.⁴

La metodología utilizada por el IFPRI consistió en recoger datos por medio de diversas herramientas como entrevistas y grupos de enfoque en 506 localidades, las cuales se dividieron entre aquellas que recibían apoyos de Progresá (320 comunidades) y otras sin dichos apoyos o donde los apoyos se irían introduciendo en fases posteriores (186 comunidades). Ambos grupos eran seleccionados aleatoriamente entre comunidades rurales con características similares para reducir la posibilidad de que las diferencias observadas fueran consecuencia de factores no contemplados. A esto hay que agregar que los datos se recabaron antes y después de que las comunidades empezaron a recibir los beneficios del programa, lo cual también disminuye la posibilidad de que las diferencias observadas no fueran consecuencia de Progresá.

De acuerdo con el resumen del IFPRI, durante sus primeros años el Progresá permitió que la población por debajo de la línea de pobreza se redujera 8% en las comunidades donde fue aplicado. Ahora bien, los resultados son incluso mayores si se la evalúa utilizando otros parámetros como los indicadores de brecha y severidad de pobreza, que otorgan un mayor peso a los hogares más pobres entre los pobres. De acuerdo con el reporte, estos indicadores descendieron 30% y 45%, respectivamente. Si se comparan estos tres resultados, se puede afirmar que Progresá ha tenido mayores efectos en mejorar la condición de los hogares más pobres, aunque éstos permanezcan por debajo de la línea de pobreza.

En términos de educación, los estudios del IFPRI sostienen que los niños beneficiados por el programa tendrán en promedio 0,7 años de escolaridad más que si no hubieran recibido estos apoyos. El índice de inscripción a escuelas primarias avanzó entre 0,74% y 1,07% en el caso de los varones, mientras que en las niñas este índice se elevó entre 0,96% y 1,45%. En el caso de la educación secundaria, el reporte señala que la matriculación de varones se incrementó entre 5% y 8% en este nivel educativo y de las niñas entre 11% y 14%. Estos resultados reflejan que el enfoque de género del programa está siendo exitoso, pues el problema de deserción escolar en las comunidades pobres es más profundo entre las niñas que entre los niños. Para atender este problema de género, Progresá-Oportunidades da mayores beneficios para familias pobres con niñas en las escuelas que para familias con niños en esa condición.

Si antes del programa el promedio de escolaridad para jóvenes de 18 años era de 6,2%, estos resultados significan alrededor de un 10% más de escolaridad. Como los beneficios, en forma de becas, están dirigidos a niños y niñas de entre 8 y 17 años, este programa parece no haber interferido sobre las decisiones reproductivas de las familias pobres.

En los estudios acerca del impacto de Progresá en salud y alimentación, los datos fueron recabados de los registros institucionales de 3.541 clínicas de salud entre 1996 y 1998. Dos tercios de estas clínicas están en comunidades que reciben beneficios y un tercio en comunidades de control.

Los resultados que arrojó el estudio no fueron menos espectaculares. En niños beneficiados de entre 0 y 5 años se detectó un 12% menos de incidencia de enfermedades, mientras que entre los adultos se encontró un 19% menos de días con dificultades para realizar sus actividades diarias, 17% menos de días de incapacidad y 22% menos de días en cama, además de un incremento en los

⁴ Para obtener un resumen detallado de los resultados del análisis del IFPRI, véase el documento "¿Está dando buenos resultados Progresá? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el IFPRI. Síntesis de la evaluación de impacto", que se puede encontrar en el sitio electrónico de la Secretaría de Desarrollo Social.

índices de asistencia a los servicios de salud. En términos de alimentación, los investigadores del IFPRI establecieron que se registró un 16% de aumento en el crecimiento físico promedio de niños entre 12 y 36 meses.

Finalmente, cabría agregar otros dos rubros en que Progresá y Oportunidades han significado un cambio en la vida de las comunidades más pobres del país. El primero es que en su diseño se establece que el control de los beneficios monetarios lo habrán de tener las mujeres de la familia, la madre en particular. Esto ha ampliado el poder de negociación de las mujeres dentro de la familia, y ello redundó en una mayor eficiencia del programa, pues se asume que las mujeres utilizan mejor los recursos a favor de las necesidades inmediatas de la familia. El segundo es que durante los 18 meses del estudio no se pudo encontrar evidencia de que Progresá redujera los incentivos para trabajar como consecuencia de sus beneficios monetarios. Este tipo de incentivos perversos suelen ser la principal fuente de críticas a programas de combate a la pobreza.

3. La estructura del ramo 33

Aunque el objetivo de este trabajo no es presentar todas las dimensiones de la política social en México, es oportuno mencionar como un último elemento de contexto que a partir de 1998 los principales bienes y servicios públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales dentro de un rubro de transferencias descentralizadas conocidas como transferencias del ramo 33 (sobre este tema, véase Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2003). Los recursos transferidos desde la federación a estados y municipios se dividen en transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones). Estas últimas se incluyen dentro del ramo 33 del presupuesto federal y están constituidas por siete programas:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB)
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fafomun)
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Los fondos más importantes en términos presupuestarios son el FAEB, el FASSA, el FAIS y el Fafomun, entre los que destaca el FAEB con poco más del 60% de los recursos del ramo, mientras que el FASSA utiliza el 12% y los otros dos alrededor de 10% cada uno. La mayor parte del ramo 33, el FAEB y el FASSA, son fondos creados para transferir recursos hacia los gobiernos estatales junto con responsabilidades administrativas que antes correspondían a la federación. En ambos casos, la creación del fondo en 1998 fue la formalización de un proceso descentralizador iniciado previamente.

En el caso del gasto en educación, el intento de descentralización se inició en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Si bien en un principio se insinuaba una intención descentralizadora, en la práctica terminó siendo un proceso más bien desconcentrador. Los estados se limitaron a distribuir los cheques de pago y ejecutar planes previamente diseñados desde el centro, pues los recursos transferidos siempre estuvieron detalladamente etiquetados. Incluso la nómina estaba especificada en la transferencia de fondos,

aunque los estados tuvieran alguna potestad en términos de contrataciones y despidos. Si bien las negociaciones salariales se hacen nominalmente con las autoridades estatales, los sindicatos siempre terminan negociando con la autoridad federal, pues no parecen reconocer un interlocutor real en el gobierno estatal. Esta desconcentración de nóminas y algunas otras operaciones han generado ineficiencias administrativas sin las ganancias que debiera acarrear la descentralización.

En cambio, la descentralización del sector salud ha sido más exitosa que la de la educación. La Secretaría de Salud transfirió hospitales, médicos y enfermeras al ámbito estatal. Además, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que si bien continúa operando como un organismo de seguridad social nacional, ha ido delegando recursos, fondos y poder de decisión hacia sus oficinas regionales. Los estados que originalmente se mostraban renuentes sobre el manejo de estos recursos, ahora disponen de recursos para salud pública tan pronto como cumplen con los estándares federales mínimos.

Las características, distribución y operación de los fondos del ramo 33 se detallan en la Ley de coordinación fiscal. Además de prever que con cada presupuesto anual del gobierno federal se asignen recursos para cada uno de los fondos dependiendo del tamaño de la recaudación federal, la mencionada ley establece criterios específicos para la distribución de los recursos de educación, salud y seguridad pública entre los estados, y de los fondos del FAIS y del Fafomun entre los municipios.

En el caso de la educación, estos criterios incluyen el Registro Común de Escuelas y la plantilla de personal. Respecto de la salud, se incluye el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, además de la fórmula que contiene el artículo 31 de dicha ley que se orienta a promover la equidad. Finalmente, los elementos que deben considerarse en cuanto a seguridad son: el índice de ocupación penitenciaria, la tasa anual de indiciados y sentenciados, y el avance en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

En las siguientes dos secciones se discuten y evalúan en detalle el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (Fafomun), que son los directamente relevantes para la política social descentralizada que se maneja en el ámbito geográfico local.

4. Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): objetivos, fórmulas y distribución

La premisa básica para la creación del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) en 1997 fue que el gasto del ramo 26 debía ser transferido a los municipios y estados para su directa asignación y ejercicio por éstos. Ante la crítica fundamental de que Pronasol no había tenido efectos sustanciales en la reducción de la pobreza, la administración federal hizo un esfuerzo particular por encontrar un mecanismo de asignación y distribución de estos fondos que no fuera vulnerable a críticas de asignación politizada de recursos. Según cálculos de Díaz-Cayeros y Magaloni (2003), pese a que Pronasol ejerció recursos equivalentes a 1,2% del producto interno bruto (PIB), su efecto en provisión de agua potable sólo se reflejó en la incorporación de alrededor de 120.000 familias a este servicio (0,65% de las viviendas según el Censo de población de 1995) y en la conexión de alrededor de 240.000 viviendas a la red de electricidad (1,27% de las viviendas de 1995). Dicho estudio no detectó efecto significativo alguno del gasto de Pronasol en los indicadores de drenaje o las condiciones educativas. Asimismo, se concluye que el fracaso fundamental del programa se relaciona con la falta de focalización de los fondos hacia los hogares más pobres.

El Pronasol contaba con un fuerte elemento de participación ciudadana en la realización de las obras, por lo que la desviación de fondos para fines privados (o sea, corrupción) probablemente

fue menos grave que en otros programas del gobierno federal. Con todo, existía una percepción generalizada de que el programa se desviaba de sus objetivos sociales, al privilegiarse el acceso a sus recursos, ya sea a organizaciones y grupos que apoyaban al gobierno, o dirigiéndose prioritariamente a municipios y localidades en donde la asignación de estos fondos podía tener efectos sobre los resultados electorales. Por ello, la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) procedió rápidamente a dismantelar el programa, sustituyéndolo por un innovador programa focalizado de transferencias en efectivo para hogares en extrema pobreza y la descentralización de los fondos del ramo 26.

A partir de 1996 el proceso de descentralización de los fondos de desarrollo social se apoyó en la creación de fórmulas basadas en indicadores de pobreza que establecieron, a nivel municipal, masas carenciales de servicios públicos básicos, además de una brecha de pobreza medida de manera indirecta por medio del índice Foster-Greer-Thorbecke (Mogollón, 2002) para la distribución del nuevo FDSM. Las fórmulas ofrecían por primera vez la promesa de un proceso transparente en la asignación de recursos, y un énfasis en la focalización mediante el uso de criterios objetivos de pobreza (véase el anexo III con detalles sobre las fórmulas). Este fondo fue incorporado dentro del ramo presupuestal 33 en 1998, cuando se implantó la figura de las aportaciones federales, cambiando su nombre a Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que incluía dos fondos, uno municipal y otro estatal.

Mogollón (2002) afirma que “no obstante la pretensión de transparencia, las fórmulas del FAIS son relativamente complejas. Por su parte, las fórmulas del FDSM que les precedieron no habían sido sólo complejas, sino ambiguas en cuanto a los ponderadores de cada indicador, al parámetro arbitrario de re-escalamiento y al parámetro de aversión a la pobreza (α), hasta 1998 en que tales ambigüedades fueron corregidas. Para asignar fondos hacia sus municipios, la mayoría de los estados optaron por utilizar lo que se conoce como la ‘fórmula 2’ (artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal), que es un simple promedio de las carencias municipales medidas por medio de cuatro variables: el analfabetismo de la población mayor de 15 años, la población ocupada ganando menos de dos salarios mínimos, el porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje y el porcentaje de viviendas sin electricidad. El uso de dicha fórmula alternativa reduce el peso relativo del indicador de brecha de pobreza por medio de los ingresos, dando implícitamente un mayor peso a un elemento poblacional. Es importante aclarar que sólo los estados pueden optar por alguna de las fórmulas al momento de asignar recursos hacia los municipios, mientras que la federación sólo puede hacer la asignación de estos fondos hacia los estados por medio de la fórmula original.”

La distribución del Fondo de Infraestructura Social entre los estados inicialmente obedeció a un criterio adicional. Se repartió un 1% del fondo a cada estado, sin importar su población o nivel de pobreza. Esto significó que estados pequeños como Colima o Baja California Sur recibieran montos desproporcionados respecto de sus características de pobreza o necesidades sociales. Mogollón (2002) sostiene que el efecto fundamental de dicha asignación fue premiar a municipios en los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el gobierno, tenía una presencia electoral más fuerte. En el año 2000 se redujo este criterio de distribución a medio punto porcentual, y en 2002 se eliminó por completo este criterio.

El monto del FAIS, incluyendo tanto la asignación estatal como la municipal, ha representado un recurso considerable para los gobiernos locales. De acuerdo con la Ley de coordinación fiscal, dicho monto se establece con referencia a 2,5% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Esta recaudación federal incluye la mayor parte de los impuestos federales, con algunas excepciones. El presupuesto establece montos específicos y un calendario estricto para el desembolso mensual de los recursos. Así, mientras que en el caso de las participaciones fiscales la evolución de la economía nacional puede generar una mayor o menor cantidad de recursos

disponibles que lo originalmente presupuestado, el FIS está definido con precisión desde el principio del ejercicio fiscal, lo cual permite a los municipios planear su ejecución.

La fórmula federal utilizada en la repartición del FAIS hacia los estados toma en cuenta las brechas de desarrollo entre los hogares de cada estado, que son agregadas a nivel estatal. Dado que la fórmula tiene características de aditividad, implícitamente el peso de las masas carenciales de los hogares de cada municipio se refleja en las masas carenciales del estado como un todo. Esto parece generar una asignación razonable de los recursos. En el cuadro 1 se presenta la distribución del FDSM FAIS por estado.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR ESTADOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN MÉXICO, 1996-2003
(Porcentajes)

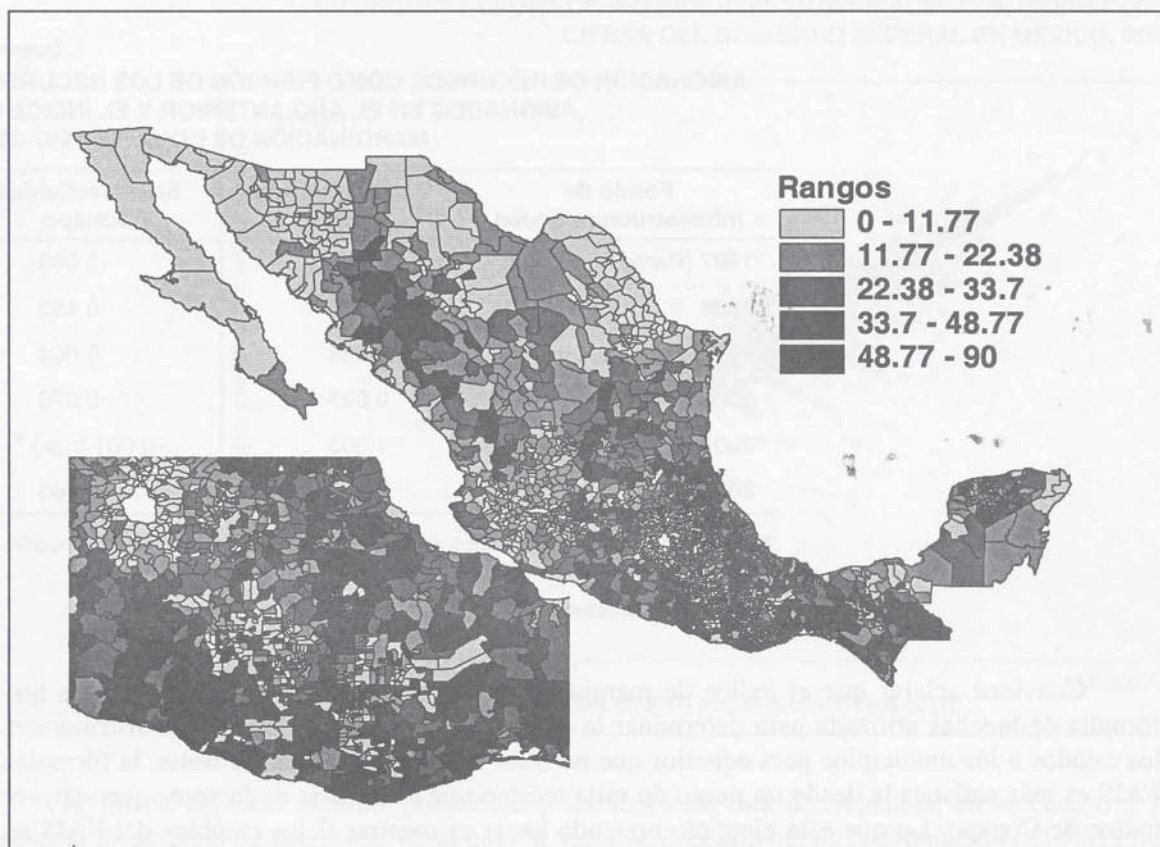
Estado	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	1,27	1,32	1,17	0,79	0,40	0,40	0,37	0,38
Baja California	1,14	1,55	1,28	0,91	0,55	0,55	0,74	0,74
Baja California Sur	1,07	1,13	0,97	0,55	0,13	0,13	0,15	0,16
Campeche	2,21	1,57	1,69	1,40	1,11	1,11	0,96	0,97
Chiapas	7,96	7,16	7,73	8,57	9,41	9,41	11,51	11,35
Chihuahua	2,26	2,54	2,13	1,92	1,71	1,71	2,08	2,05
Coahuila	1,50	2,00	1,58	1,28	0,97	0,97	0,80	0,82
Colima	1,11	1,20	1,04	0,63	0,23	0,23	0,24	0,25
Durango	2,79	2,45	2,07	1,85	1,63	1,63	1,64	1,63
Guanajuato	4,21	4,89	4,74	5,03	5,31	5,31	5,05	5,04
Guerrero	5,28	5,31	7,08	7,80	8,52	8,52	7,90	7,77
Hidalgo	4,23	3,73	3,42	3,46	3,50	3,50	3,22	3,25
Jalisco	3,52	3,99	3,76	3,87	3,97	3,97	3,19	3,21
México	5,13	6,59	6,70	7,35	8,00	8,00	8,17	8,30
Michoacán	4,45	5,02	5,02	5,36	5,70	5,70	5,21	5,21
Morelos	1,77	1,71	1,56	1,25	0,94	0,94	1,14	1,16
Nayarit	2,11	1,62	1,47	1,14	0,81	0,81	0,85	0,85
Nuevo León	1,54	2,16	2,02	1,80	1,57	1,57	0,96	0,97
Oaxaca	7,36	6,63	6,72	7,38	8,03	8,03	9,74	9,58
Puebla	5,86	6,18	6,69	7,34	7,99	7,99	7,83	7,86
Querétaro	2,75	1,90	1,96	1,72	1,48	1,48	1,35	1,35
Quintana Roo	1,88	1,45	1,39	1,04	0,70	0,70	0,71	0,71
San Luis Potosí	3,84	3,63	3,39	3,42	3,45	3,45	3,50	3,51
Sinaloa	2,38	2,44	1,90	1,65	1,40	1,40	1,62	1,64
Sonora	1,42	1,81	1,58	1,27	0,96	0,96	0,96	0,98
Tabasco	3,03	2,71	2,64	2,53	2,42	2,42	2,67	2,69
Tamaulipas	2,08	2,51	2,23	2,04	1,85	1,85	1,62	1,64
Tlaxcala	2,14	1,63	1,52	1,20	0,88	0,88	0,82	0,84
Veracruz	7,34	8,10	9,42	10,58	11,74	11,74	10,99	11,07
Yucatán	2,93	2,40	2,86	2,79	2,72	2,72	2,08	2,13
Zacatecas	3,43	2,67	2,29	2,12	1,95	1,95	1,93	1,92

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, 2003.

Sin embargo, la fórmula más utilizada para la asignación municipal de recursos de los estados a los municipios (denominada fórmula 2) premia factores poblacionales, y ello reduce el

éxito focalizador geográfico de la utilización de las fórmulas. El anexo III incluye una breve discusión de los elementos que se incorporan en la construcción de las fórmulas de brecha de pobreza que determinan la asignación del FAIS a los estados, así como las características de la fórmula 2. En el mapa 1 se muestra la dependencia de los municipios con relación a los recursos del FAIS. Geográficamente, se aprecia que esta dependencia se acentúa en las zonas más marginadas del país.

Mapa 1
PESO RELATIVO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS) EN LAS
FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Los municipios que más dependen del FAIS, según la información contenida en la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo municipal (ENPMDM) de 2002, tienden a ser los más pobres. Con todo, si bien los cambios en la asignación del FAIS han sido positivos a lo largo del tiempo, en el sentido de que se ha mejorado la focalización, existen dos problemas que se discuten a continuación. En primer lugar, los fondos que los municipios informan haber recibido íntegramente no corresponden con los fondos asignados por ley. En segundo lugar, se desperdician demasiados recursos en asignar fondos a municipios que no los necesitan, por tener fuentes de ingresos alternativos para financiar su obra pública. En consecuencia, primero se examinará por qué los cambios han sido positivos, y luego se evaluarán los problemas.

Utilizando el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) sobre el año 2000, se puede evaluar de manera indirecta en qué grado las modificaciones sufridas por las asignaciones en los últimos años han redundado en una mejor focalización. En el cuadro 2 se

exponen los resultados de un análisis de regresión, en el cual se calcula la determinación de la asignación de recursos en un año determinado como función de los recursos asignados en el año anterior y el índice de marginación de Conapo. Las estimaciones se realizan midiendo las variables de gasto en logaritmos naturales para obtener elasticidades de más fácil interpretación. La primera elasticidad, respecto de las asignaciones del FAIS en el año anterior, permite medir en qué grado existe inercia en la asignación del gasto de estos fondos. Si las fórmulas, criterios de asignación y elementos censales para calcularlos no cambiaran en absoluto, esta elasticidad debería de ser de uno. La segunda elasticidad muestra, en el margen, si la asignación de gasto se acerca más a un criterio de marginación, y en este sentido, si las correcciones realizadas en el año, con respecto al año anterior, generaron una mejor focalización geográfica.

Cuadro 2
ASIGNACIÓN DE RECURSOS COMO FUNCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS EN EL AÑO ANTERIOR Y EL ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE CONAPO, 1997-2002

Fondo de Infraestructura Social	Elasticidad año anterior	Semielasticidad Conapo
1997 (Ramo 26-FDSM)	0 906	-0 068
1998	1 116	0 153
1999	0 988	0 064
2000	0 993	0 076
2001	1 003	-0 001 (n.s.) ^a
2002	0 945	0 086

Fuente: Cálculo propio con datos de Conapo y Sistema Integral de Información Municipal (SIIM).

^a n.s: No significativo.

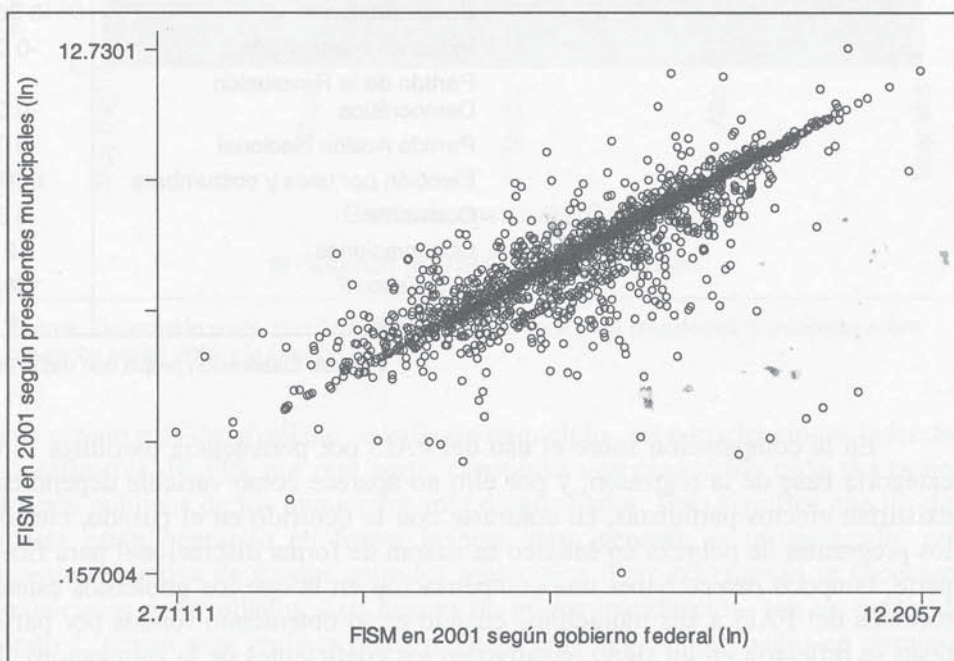
Conviene aclarar que el índice de marginación de Conapo no es la misma medida que la fórmula de brechas utilizada para determinar la distribución estatal del FAIS, y la distribución de los estados a los municipios para aquellos que no usan la fórmula 2. Estrictamente, la fórmula del FAIS es más sofisticada desde un punto de vista teórico que el análisis de factores que subyace al índice de Conapo. Lo que este ejercicio pretende hacer es mostrar si los cambios del FAIS en el curso del tiempo se han orientado a mejorar su focalización geográfica, y para tal fin, cualquier índice o indicador que permita ordenar a los municipios en términos de su pobreza puede dar una idea aproximada.

Estos datos permiten afirmar que los cambios operados en 1997 para crear el Fondo de Desarrollo Social Municipal, paradójicamente, empeoraron la focalización en el margen. Sin embargo, de ahí en adelante, los cambios marginales en fórmulas (en 1998 con la incorporación del FDSM a las aportaciones) y la eliminación del 1% distribuido por partes iguales a cada estado (primero en 2000 cuando se redujo a medio punto, y luego en 2002, en que se eliminó por completo) tuvieron efectos positivos en cuanto a una mejor focalización. En dos años la distribución de fondos se hizo de manera prácticamente idéntica (1999 y 2001), lo cual se refleja en la elasticidad con respecto al año anterior (si bien resulta extraño que la focalización mejorara en el margen en 1999, cuando se esperaba un coeficiente no significativo).

Aun cuando hubo avances, un primer problema fundamental en la asignación del FAIS, que se relaciona con la vigilancia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los fondos descentralizados, es que, a pesar de una correlación bastante elevada (.8757),

existe una importante discrepancia entre los fondos reportados por los propios municipios en la ENPMDM de 2002 (correspondientes a 2001) y los fondos que les fueron asignados a los municipios según datos del gobierno federal. En el gráfico 1 se expone la discrepancia existente entre ambos indicadores. Como se aprecia, no parece existir un sesgo sistemático, pues algunos municipios reciben más y otros menos de lo que se publica oficialmente. Las discrepancias son, sin embargo, bastante marcadas, sobre todo si se considera que este fondo es, probablemente, el recurso descentralizado más fiscalizado y vigilado dentro del sistema de transferencias vigente.

Gráfico 1
COMPARACIÓN DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL REPORTADO EN ENCUESTA POR LOS PRESIDENTES MUNICIPALES CON RESPECTO A CIFRAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO, 2001



A fin de explorar algunas posibles explicaciones de esta discrepancia, en el cuadro 3 se presenta un análisis de regresión, en el cual la variable dependiente es la asignación del FAIS que los presidentes municipales reportan haber recibido en 2001. Dicha asignación debería de ser explicada en su totalidad por los fondos presuntamente asignados a los municipios según las cifras federales. No obstante, esto no sucede, pues la correlación no es perfecta. Aun así, la regresión nos puede permitir saber si, en el margen, controlado por la asignación reportada por el gobierno federal, las discrepancias están distribuidas aleatoriamente, o si se relacionan con algunas otras variables de manera sistemática. En particular, se incluyen en la regresión los recursos obtenidos por concepto de participaciones y deuda, para conocer si la discrepancia obedece a otros factores de las finanzas municipales; se contempla también el nivel de desarrollo medido por el índice de marginación de Conapo para 2000, para saber si la discrepancia proviene de débiles sistemas contables y de administración en los municipios más pobres; y por fin se considera la pertenencia partidista de los presidentes municipales, o en su caso, si fueron electos por usos y costumbres, para determinar si existe algún sesgo político en la discrepancia.

La estimación sugiere que una buena parte de la discrepancia en la varianza (22%) no es explicada por estas variables; en otras palabras, el modelo explica poco más allá de lo que ya se sabe como resultado de calcular la correlación entre los fondos reportados y los publicados. Sin

embargo, la estimación sugiere algunas posibles dimensiones de futura investigación para entender esta discrepancia.

Cuadro 3

ANÁLISIS DE REGRESIÓN SOBRE LA ASIGNACIÓN DEL FAIS A LOS MUNICIPIOS Y LO QUE ÉSTOS REPORTAN HABER RECIBIDO, CALCULADO EN LOGARITMOS NATURALES, 2001

Variables	Coeficiente	Error estándar
FAIS reportada (dependiente)		
FAIS Oficial	0 87005	0 02177
Participaciones	0 06807	0 01496
Endeudamiento	0 00476	0 00451
Índice de marginación	-0 0183	0 02849
Partido de la Revolución Democrática	-0 0203	0 01489
Partido Acción Nacional	-0 0484	0 04484
Elección por usos y costumbres	0 01195	0 01216
Constante	-5 6123	0 24539
Observaciones	2 412	
Estadístico F	1086 88	
R cuadrada	0 778	

Fuente: Elaboración propia con datos de Sedesol y la ENPMDS.

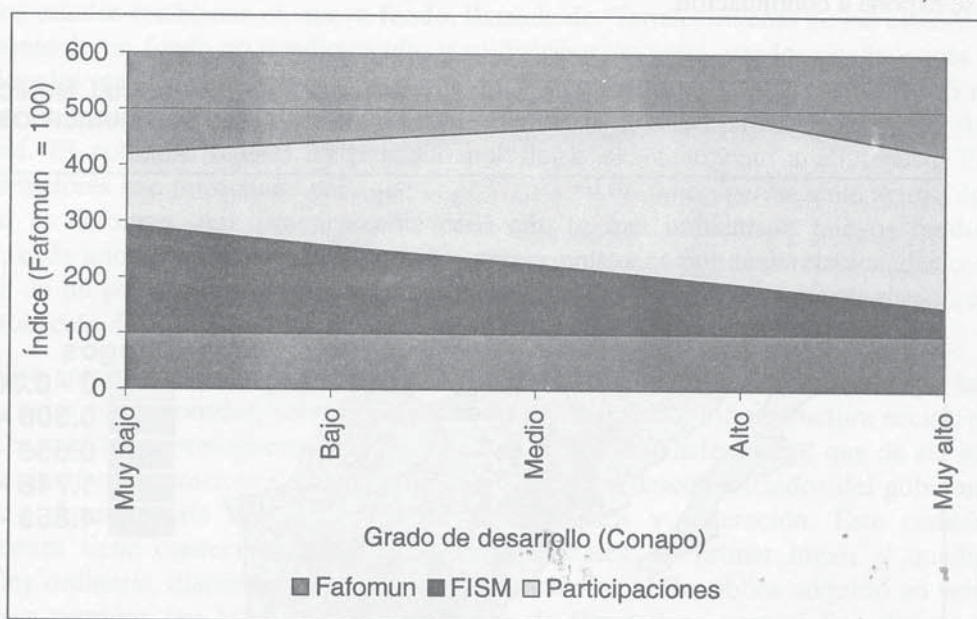
En la comparación sobre el uso del FAIS por pertenencia partidista se utilizó al PRI como categoría base de la regresión, y por ello no aparece como variable dependiente. En principio no existirían efectos partidistas, en contraste con lo ocurrido en el pasado, cuando era frecuente que los programas de pobreza en México se usaran de forma discrecional para fines políticos. Por otra parte, tampoco parece haber una compensación en la que los gobiernos estatales deciden retener recursos del FAIS a sus municipios cuando están obteniendo fondos por participaciones o deuda (esto se reflejaría en un signo negativo en los coeficientes de la estimación). Tampoco se registra un efecto discriminatorio por el que los municipios más marginados no estén recibiendo los fondos que les corresponden a causa de su debilidad administrativa.

Lo que sí parece estar sucediendo es que a los municipios que obtienen más participaciones, los gobiernos estatales también les están entregando, en el margen, más transferencias del FAIS. Esto sugiere que los gobiernos (tanto estatales como municipales) conciben las participaciones y los fondos del FAIS de manera similar, como fondos discrecionales en el margen, que pueden ser aumentados cuando existe alguna prioridad (del presidente municipal en común acuerdo con el gobernador) de obras públicas municipales que requieren de recursos sustanciales. Esta hipótesis necesitaría un trabajo más detallado, incluyendo observación de campo, para poder ser verificada.

El segundo tema importante a considerar dentro de los problemas del FAIS consiste en que se están asignando fondos en exceso a los municipios ricos. No se trata de que estos municipios no tengan necesidades de realizar obra pública, pero en el contexto de un programa de política pública orientado a combatir la pobreza, el FAIS es demasiado universalista. En el gráfico 2 se muestra el monto que constituyen los recursos del Fafomun, del FAIS y de las participaciones fiscales. Se presentan los datos en forma de índice, tomando en cuenta que todos los municipios reciben la misma cantidad de fondos de Fafomun en términos por habitante. Los municipios están agrupados de acuerdo con el grado de desarrollo calculado por la Conapo (otras agrupaciones, con diversos indicadores de desarrollo, generan el mismo resultado).

Gráfico 2

COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES POR HABITANTE RECIBIDAS POR LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002 y la Conapo.

Se advierte que cuanto más desarrollado se halla un municipio, sus participaciones federales crecen en manera significativa. El FIS, por otra parte, constituye una proporción cada vez menos importante de los fondos públicos de los municipios más desarrollados. Esto significa que las dos transferencias federales están operando en forma inversa, para generar, en el agregado, una asignación relativamente equitativa de fondos entre los municipios. Pero tal equidad se encuentra sobre todo en los municipios desarrollados. Los lugares de mayor marginación, con un índice de desarrollo en el estrato 1, tienen para realizar obras públicas urgentes menos fondos en términos por habitante que los municipios ricos.

Una posibilidad de racionalizar el sistema consistiría en modificar las fórmulas del FAIS para limitar el flujo de sus recursos a partir de cierto nivel de desarrollo o de índice de desarrollo humano, y así concentrar los recursos en los municipios más pobres.

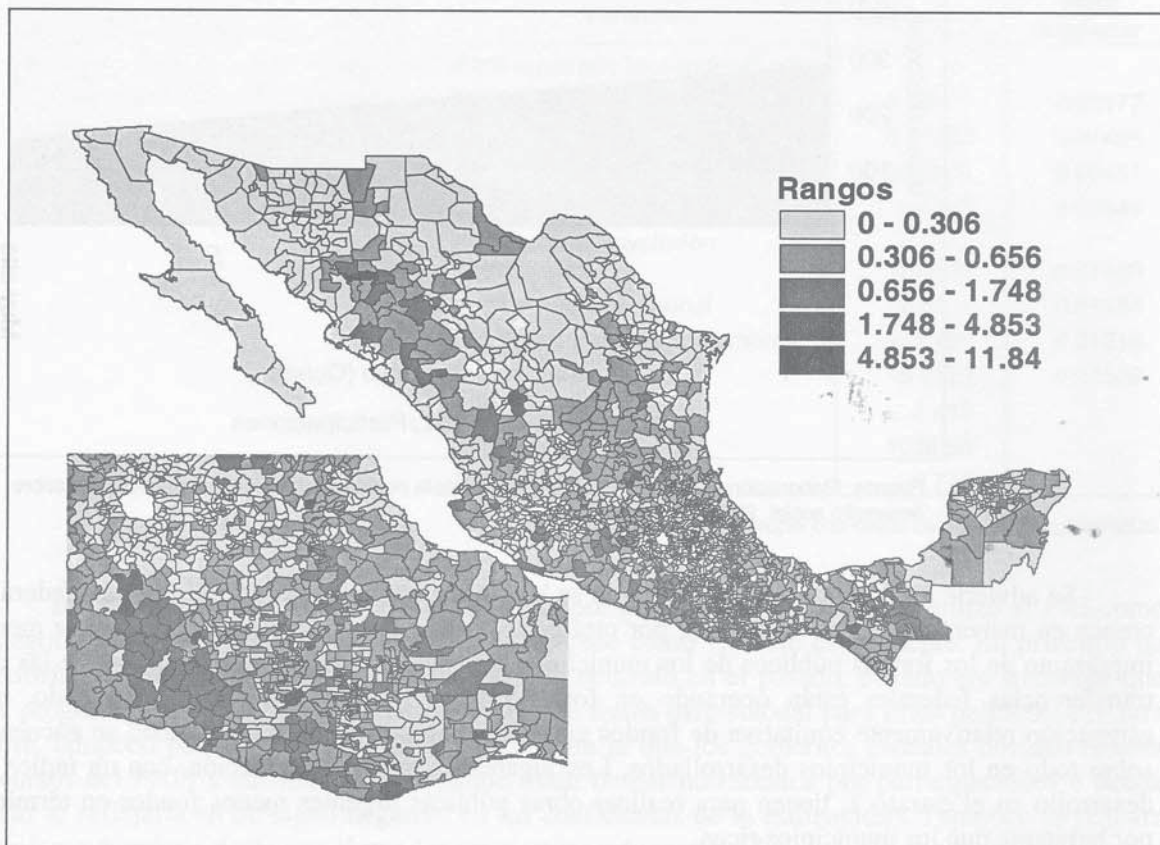
Además, si se contemplaran también los recursos generados por los propios municipios (impuesto predial, derechos de agua, otros derechos e impuestos, productos y aprovechamientos), se observaría que los municipios más ricos disponen de alrededor del doble de recursos que los municipios más pobres. Precisamente, por su mayor capacidad recaudatoria, los fondos del FAIS no deberían de asignarse a entidades que podrían recurrir a otras fuentes para financiar sus obras públicas, por ejemplo, por medio de endeudamiento con la banca privada o de desarrollo.

El hecho de que el FAIS se distribuya de manera quizá demasiado universalista se puede apreciar también en el mapa 2, que muestra sus asignaciones en términos estandarizados por habitante. Al igual que en el mapa anterior, hay un patrón que tiende a favorecer a los municipios más pobres, pero los montos por habitante de municipios relativamente ricos (y frecuentemente con un peso poblacional muy grande) son también bastante elevados.⁵ Por ende, este análisis sugiere

⁵ Nuevamente, esto se hace evidente al comparar este mapa con el del anexo I, que nos indica el nivel de marginación de los municipios del país.

que probablemente la asignación del FAIS podría ser más focalizada geográficamente, sobre todo si se toma en cuenta que ya existe un fondo universalista asignado a los municipios, el Fafomun, que se expone a continuación.

Mapa 2
PESO RELATIVO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS) EN LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

5. Proceso presupuestal y la creación de nuevos fondos

La transformación de las transferencias federales hacia sistemas generados con fórmulas rígidas, basadas en indicadores de pobreza, no ha sido, contrariamente a lo que las discusiones del FIS y Oportunidades sugieren, la única tendencia en el diseño de transferencias federales. A partir de 1998, cuando se incorporaron las transferencias estatales para educación y salud, así como el Fondo de Infraestructura Social, a la Ley de coordinación fiscal, dentro del ramo 33, se crearon también nuevos fondos para superar resistencias políticas en el proceso de aprobación presupuestaria.

Por su carácter de concesión política otorgada a los gobiernos municipales en 1998, el Fafomun era una transferencia vagamente condicionada a una distribución en términos por habitante y originalmente no se aplicaba al Distrito Federal. En 1999 los estados negociaron la creación de otro nuevo fondo, para seguridad pública, etiquetado para combatir el crimen, quizá el

problema más sentido por la ciudadanía en el medio urbano. La distribución del fondo se basa en fórmulas poco transparentes y su uso se encuentra condicionado de manera muy laxa.

En 2001 los estados recibieron un nuevo fondo, llamado de “fortalecimiento de los estados”. Se trata básicamente de un fondo no condicionado, y su distribución entre estados obedece más a criterios discrecionales que a fórmulas transparentes. Este último fondo no es parte del ramo 33 ni de la Ley de coordinación fiscal, sino que se acordó como una concesión para la aprobación del presupuesto anual. El gobierno federal ha pugnado por llegar eventualmente a eliminarlo. En cambio, los gobernadores han presionado para que se convierta en un fondo permanente dentro del ramo 33, similar al Fafomun. Así, prácticamente cada año se han implantado nuevos fondos descentralizados, cada uno de ellos surgido como respuesta a presiones políticas relacionadas con la nueva realidad de un poder ejecutivo federal que requería un apoyo amplio de los legisladores para lograr la aprobación de sus iniciativas presupuestarias.

Como se dijo anteriormente, el presupuesto de 1998 racionalizó la manera de catalogar las distintas transferencias condicionadas, sobre todo para educación, salud e infraestructura social, al colocarlas todas bajo el ramo presupuestal 33. De esta manera, esas transferencias, que de ahí en adelante se denominarían *aportaciones*, de ser programas y fondos descentralizados del gobierno federal, pasaron a formar parte del pacto federal entre estados y federación. Este cambio aparentemente menor tiene consecuencias políticas fundamentales: en primer lugar, al quedar inscritas en una ley ordinaria, distinta del presupuesto, el Senado de la República adquirió un veto sobre subsecuentes cambios (en México sólo la Cámara de Diputados, y no el Senado, tiene autoridad sobre el presupuesto federal). En segundo término, a partir de ese momento los estados concibieron las aportaciones como recursos rígidos garantizados por el pacto federal, en lugar de entenderlos como fuentes presupuestarias del centro sujetas a la discreción del ejecutivo federal.⁶

La incorporación del Fafomun al presupuesto federal en 1998 es ilustrativa del proceso político que genera incentivos hacia una mayor descentralización. La iniciativa presupuestaria del presidente incluía un fondo pequeño para apoyar a los estados con problemas de endeudamiento excesivo. En los años anteriores, a partir de la crisis financiera de diciembre de 1994, los gobiernos estatales habían recibido apoyos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, caso por caso, de acuerdo con condiciones específicas establecidas por la secretaría para aliviar los problemas de endeudamiento. En la iniciativa presidencial se establecía una asignación equitativa por habitante para cada estado de este fondo destinado a reducir los problemas de endeudamiento local. El proceso deliberativo en el legislativo generó un fondo de naturaleza completamente distinta al plan original del ejecutivo federal. Por una parte, el Fafomun se convirtió en una transferencia permanente, al ser incluido en la Ley de coordinación fiscal como parte de las aportaciones del ramo 33. En segundo término, se vinculó el monto específico del Fafomun a ser asignado a la evolución de la recaudación federal participable. En tercer término, se permitió que el fondo se utilizara para fines distintos de la reducción de deuda pública, si bien la ley establece que éste debe ser su uso preferencial.

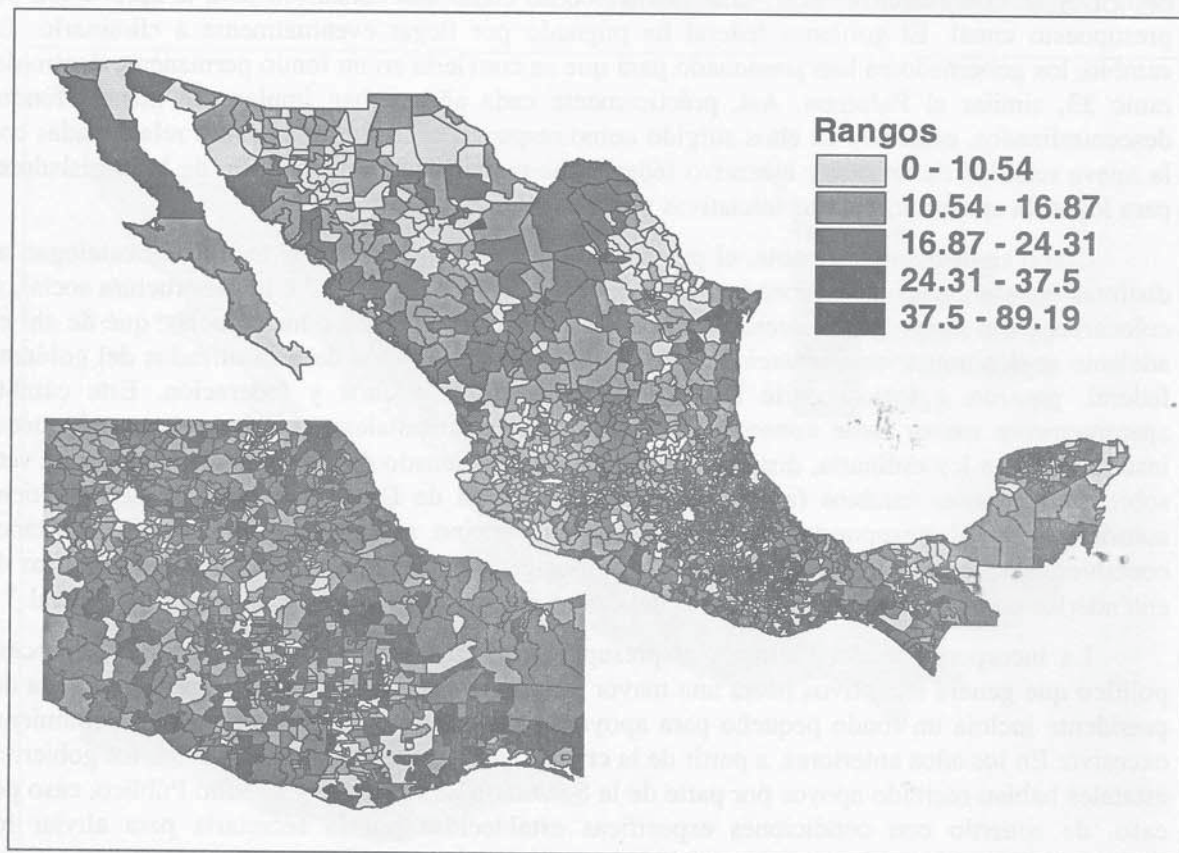
En el mapa 3 se muestra la importancia del Fafomun dentro de los ingresos de los municipios. Dado que este fondo se asigna en términos equitativos por habitante, las diferencias reflejan fundamentalmente el tamaño de los otros recursos con que cuentan los municipios para financiar sus actividades. En municipios más ricos, el porcentaje es más bajo porque dichos lugares

⁶ Aunque generalmente se piensa que las aportaciones del ramo 33 obedecen en su distribución a fórmulas precisas, las transferencias más importantes —educación y salud— vienen determinadas por la distribución histórica de los gastos sociales del gobierno federal, antes que por criterios explícitamente compensatorios o por una fórmula basada en las demandas o necesidades específicas de cada región.

obtienen más fondos por concepto de ingresos propios y participaciones. En municipios más pobres, el porcentaje es menor por la importancia del FAIS en sus presupuestos.⁷

Mapa 3

PESO RELATIVO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FAFOMUN) EN LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001

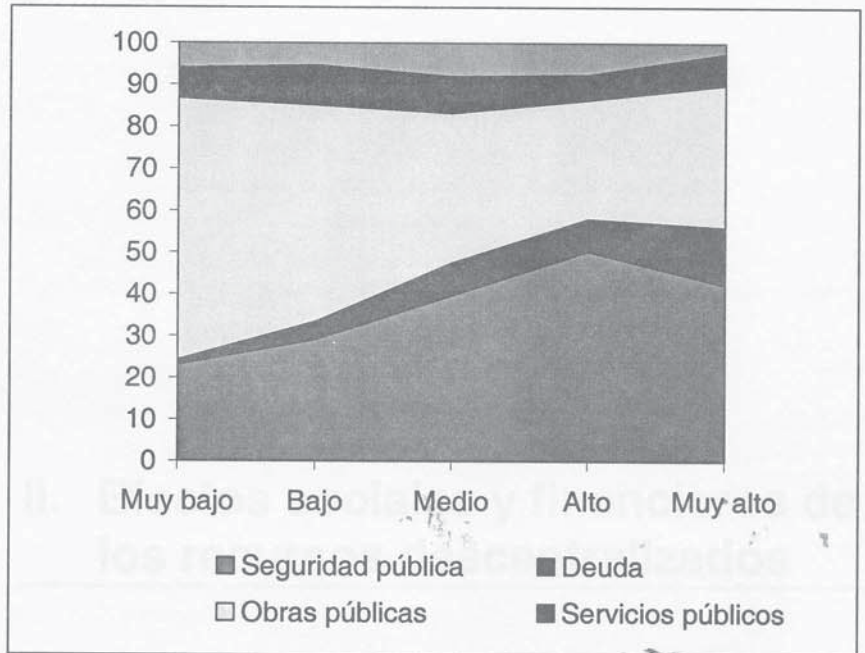


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Como ya se dijo, el Fafomun estaba destinado primordialmente, por lo menos en su diseño programático, a aliviar los problemas de endeudamiento excesivo de muchos gobiernos locales. En cambio, en el gráfico 3 se observa que el fondo se ha asignado para todo tipo de usos, y el de alivio a las condiciones de deuda es el menos importante de ellos. Dicho gráfico muestra el uso promedio que los municipios han hecho del fondo, ordenados de acuerdo con su grado de desarrollo (medido por medio de la clasificación de grado de marginación de Conapo, en una escala invertida). En suma, el fondo se usa principalmente para financiar obra pública, y en los municipios más desarrollados sirve para pagar gasto corriente de seguridad pública.

⁷ La localización de municipios pobres y ricos se hace con base en el mapa del anexo I, sobre nivel de marginación en los municipios del país.

Gráfico 3
DESTINO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN MÉXICO EN 2001 SEGÚN EL GRADO DE DESARROLLO MUNICIPAL

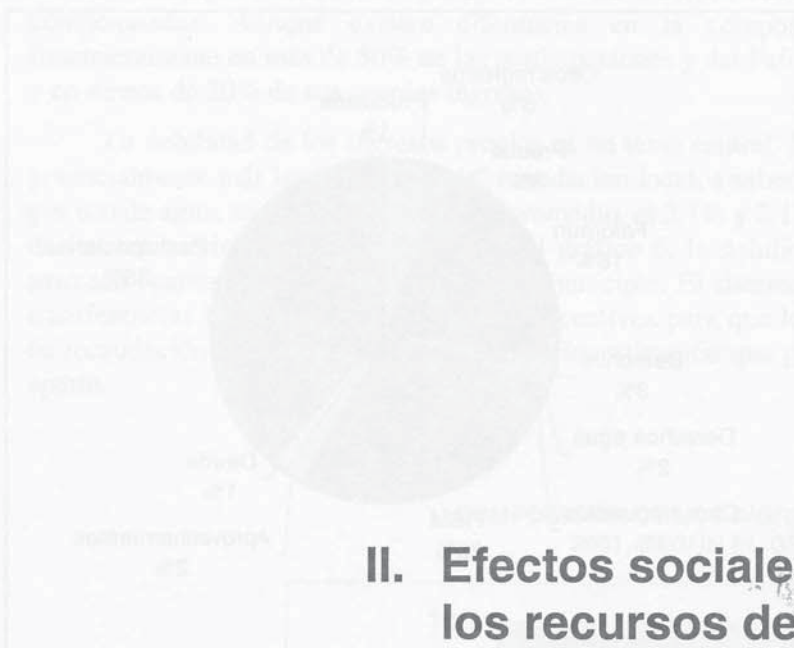


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

1. Estructura fiscal de los gobiernos estatales y municipales

La mayoría de los municipios en México obtienen sus recursos principalmente de las participaciones federales y del Fondo de Fortalecimiento Municipal. Dichas transferencias son de gran importancia al punto de que los municipios no están obligados a contribuir en ninguna forma en particular. El Fondo de Infraestructura Social Municipal, que también es condicionado en su uso, constituye el otro gran componente de sus ingresos. Tradicionalmente, los ingresos propios representan, en la mayor parte de los municipios del país, una parte insignificante de los ingresos. En el gráfico 4 se exhibe la composición de los ingresos municipales en 2001.

El uso más importante de las finanzas locales, en cualquier caso, es la enorme heterogeneidad en la composición de los ingresos municipales, que se puede apreciar de manera clara en el gráfico 5. Cada vértice del triángulo representa al caso en que una fuente en particular constituye el 100% de la composición del ingreso. Así, el vértice del triángulo indica un municipio en que la totalidad de los ingresos proviene de fuentes propias. Un municipio en el otro vértice del triángulo tendría un presupuesto que dependería en su totalidad de una fuente.



II. Efectos sociales y financieros de los recursos descentralizados

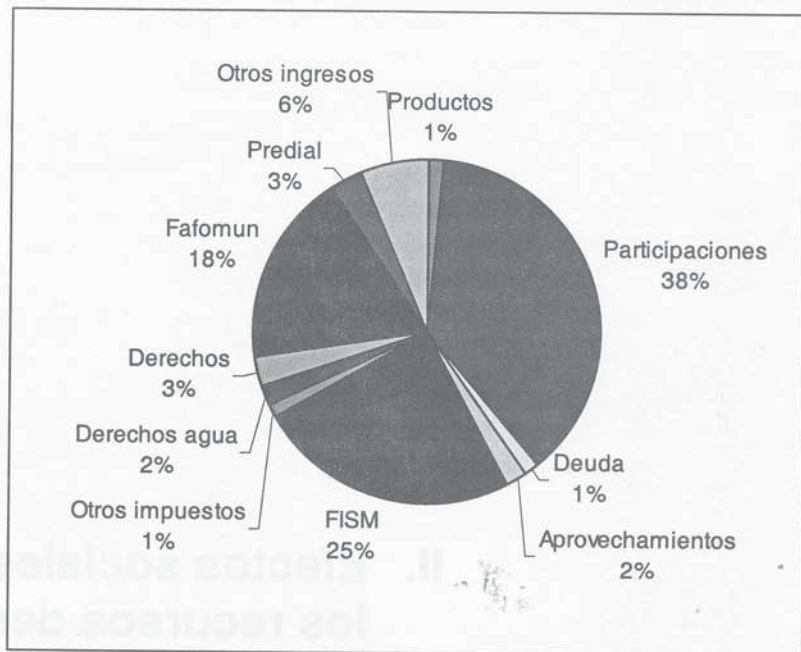
1. Estructura fiscal de los gobiernos estatales y municipales

La mayoría de los municipios en México obtienen sus recursos principalmente de las participaciones federales y del Fondo de Fortalecimiento Municipal. Dichas transferencias son de uso libre, en el sentido de que los municipios no están obligados a utilizarlas en ninguna forma en particular. El Fondo de Infraestructura Social Municipal, que conlleva condicionalidad en su uso, constituye el otro gran componente de sus ingresos. Finalmente, los ingresos propios constituyen, en la mayor parte de los municipios del país, una parte insignificante de los ingresos. En el gráfico 4 se exhibe la composición de los ingresos municipales en 2001.

El rasgo más importante de las finanzas locales, no obstante, es la enorme heterogeneidad en la composición de los ingresos municipales, que se puede apreciar de manera nítida en el gráfico 5. Cada vértice del triángulo representa el caso en que una fuente en particular constituye el 100% de la composición del ingreso. Así, la cúspide del triángulo indica un municipio en que la totalidad de los ingresos provienen de fuentes propias. Un municipio en el centro del triángulo tendría un presupuesto que dependería en un tercio de cada fuente.

Gráfico 4

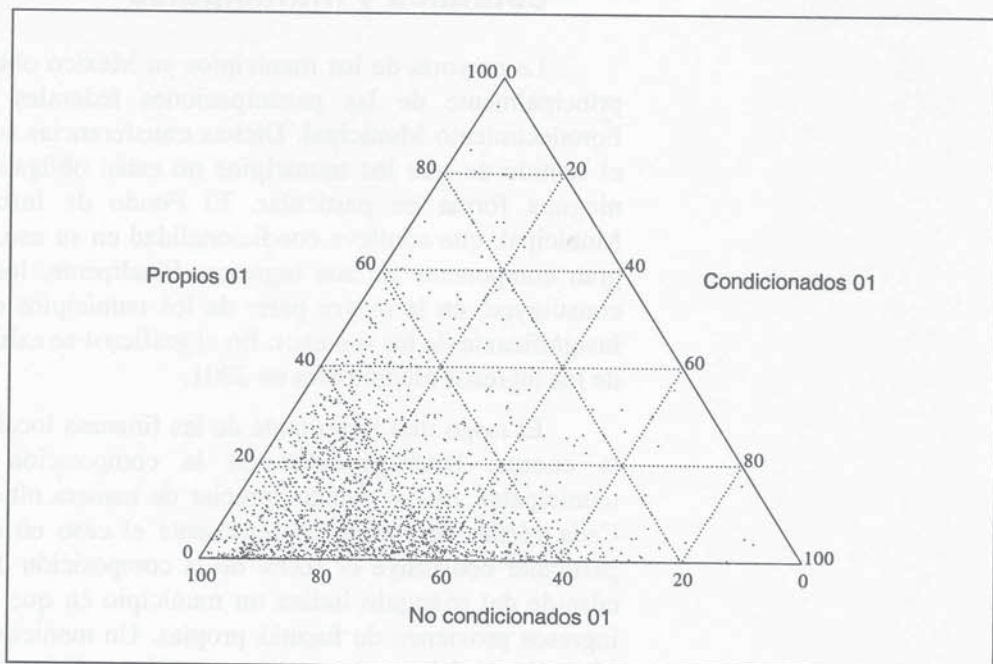
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MÉXICO EN 2001



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Gráfico 5

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES POR TIPO DE INGRESO, EN MÉXICO, 2001

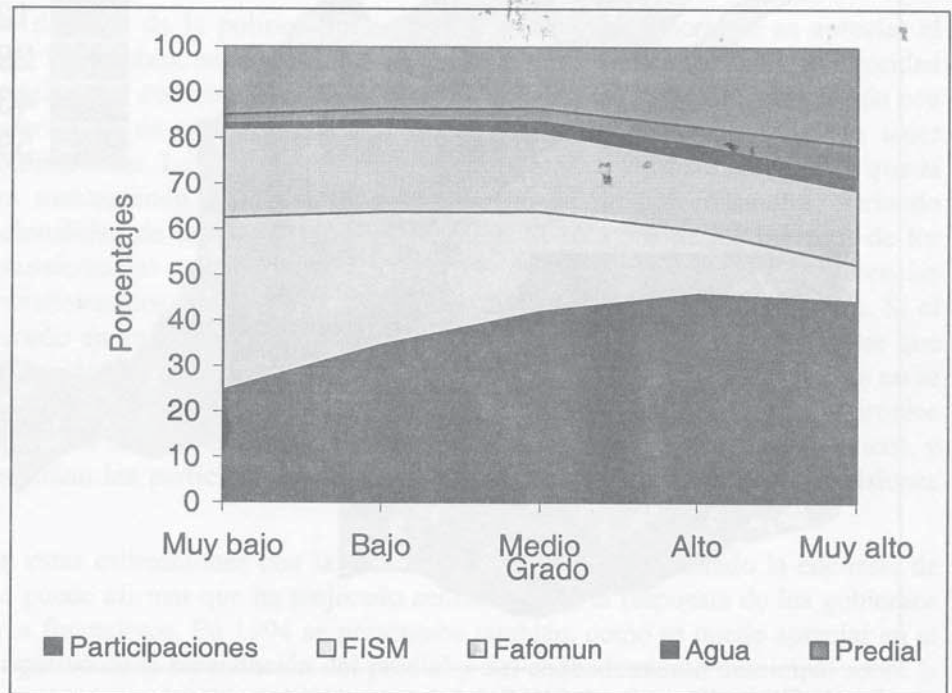


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Así, la mayoría de los municipios están concentrados cerca del vértice inferior izquierdo, y ello significa que la abrumadora mayoría de los recursos con que cuentan son transferencias no condicionadas. Aunque existen diferencias en la composición, los municipios dependen financieramente en más de 50% de las participaciones y del Fafomun, en cerca de un 30% del FAIS y en menos de 20% de sus propios ingresos.

La debilidad de los ingresos propios es un tema central. Según la ENPMDS, las dos fuentes potencialmente más importantes de la recaudación local, a saber, el impuesto predial y los derechos por uso de agua, apenas constituyen, en promedio, el 3,1% y 2,1%, respectivamente, de los ingresos de los municipios. Como se expone en el gráfico 6, la debilidad de las finanzas locales es más marcada cuanto menos desarrollado es un municipio. El sistema de incentivos prevaleciente en las transferencias federales parece dar pocos incentivos para que los municipios busquen incrementar su recaudación propia. Ésta es una línea de investigación que por sí sola merecería un documento aparte.

Gráfico 6
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MÉXICO EN 2001, SEGÚN EL GRADO DE DESARROLLO MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Por el lado del gasto, los dos componentes más importantes son los sueldos del personal (24,2%) y la obra pública y construcción (36,5%). Desde el punto de vista normativo y del diseño de las transferencias, los municipios deberían de dedicar una mayor proporción de su gasto a la obra pública en la medida en que tengan un mayor acceso a los mercados de capitales a través del endeudamiento, y como respuesta directa de los recursos transferidos a través del FAIS.

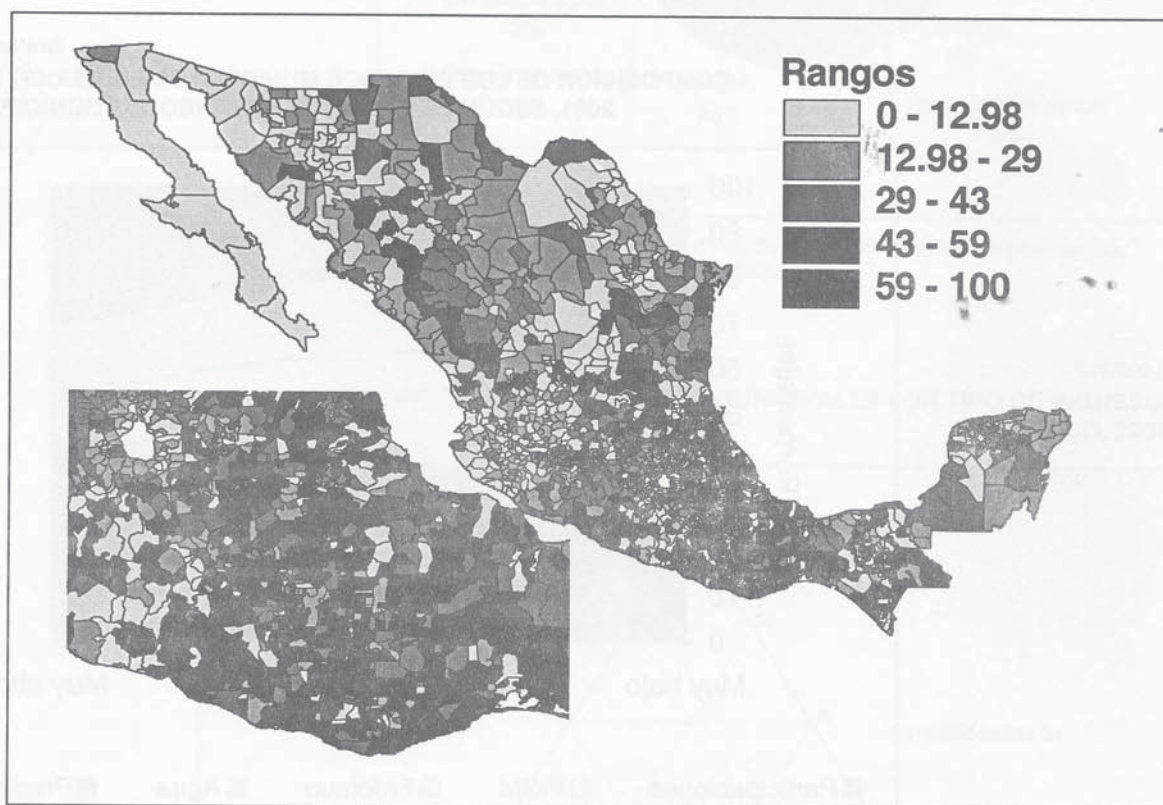
En el cuadro 4 se presentan estimaciones econométricas de los determinantes de la composición del gasto municipal, en función de sus estructuras financieras.

El signo negativo en el predial indica un tema preocupante con respecto a los incentivos que se generarían en caso de modificarse el sistema de participaciones hacia una distribución con mayor premio al esfuerzo. Los coeficientes indican que, por ejemplo, si un municipio recauda el doble de predial que el promedio, manteniéndose todo lo demás constante, excepto el porcentaje que representan las participaciones, la inversión en obra pública caería como proporción del gasto total en un punto porcentual. Faltaría aún analizar el significado de los coeficientes y los signos encontrados para las otras variables.

En obra pública se gasta 50% más que los montos transferidos por el FAIS, lo cual indica que los municipios utilizan parte de sus recursos propios, y no sólo el FAIS, para este propósito. De hecho, la elasticidad del FAIS respecto de la obra pública, calculada en términos de pesos nominales, es de 0,74.

Mapa 4

PESO RELATIVO DE LA OBRA PÚBLICA DENTRO DEL GASTO MUNICIPAL EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

En el gráfico 7 se presenta el efecto del coeficiente de la regresión del gasto en obra pública para el grado de marginación, utilizando la rutina de simulación CLARIFY. Las bandas en la línea representan el intervalo de confianza de 95% para la simulación del efecto de la variable independiente sobre la variable dependiente. Como se puede observar, el grado de desarrollo tiene un efecto de magnitud importante, pues los municipios con mayor marginación, manteniéndose todo lo demás constante (es decir, con una misma estructura financiera promedio), tienden a efectuar mucho menor gasto en obra pública. Éstos son, sin embargo, los municipios con mayores carencias.

Cuadro 4

ESTIMACIÓN DE LOS DETERMINANTES DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO MUNICIPAL POR ESTRUCTURA FINANCIERA

Fuentes de ingreso	Gasto en obra pública		Gastos personales	
	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar
Predial	-5 598 **	1 103	.38974 **	.07272
Participaciones	-.2 243 **	0 254	.17477 **	.01534
FAIS	.1 907 **	0 379	-.05732 **	.02009
Fafomun	0821	0 643	-.07813 **	.03638
Endeudamiento	-.7 485 **	1 200	.2620 **	.0898
Índice de marginación	-4 3049 **	4 705	3 0803 **	.30240
Constante	53 3078 **	2 3181	10 3532 **	1 3837
	Número de observaciones = 2 392 F (6, 2 385) = 118,86 R cuadrada = 0 2315		Número de observaciones = 2 392 F (6, 2 385) = 140,06 R cuadrada = 0 2529	

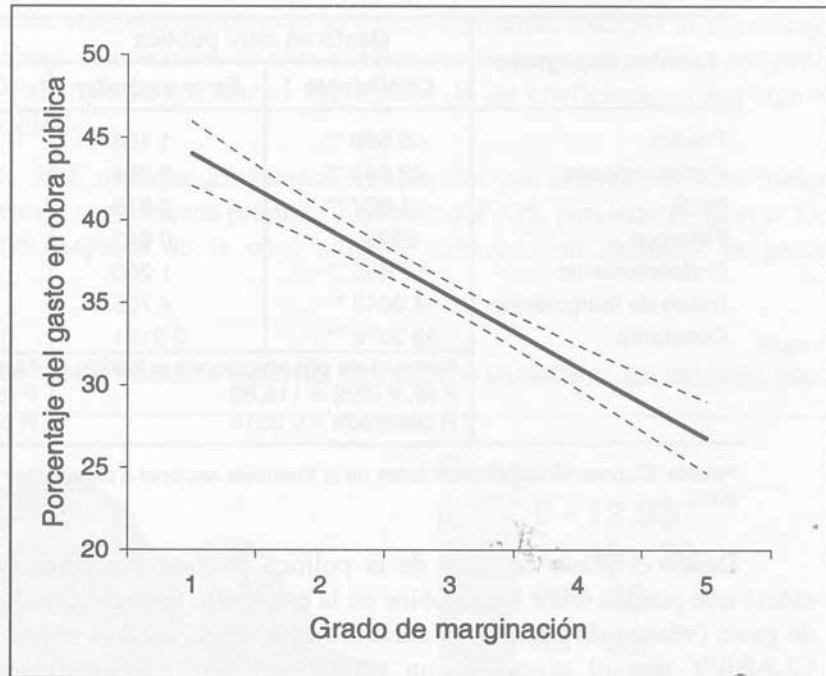
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Desde el punto de vista de la política pública, sin embargo, lo importante es apreciar el efecto que pueden tener los cambios en la estructura financiera de los municipios sobre su prioridad de gasto (véase más adelante el cuadro 6). En el gráfico 8 se muestra mediante otra simulación con CLARIFY que el efecto de un cambio en la condicionalidad de los recursos puede tener proporciones muy considerables. La manera de interpretar este gráfico consiste en advertir que la simulación se realiza manteniendo los recursos por concepto de predial constantes, variando únicamente la condicionalidad de las transferencias federales. Si sólo 5% de los ingresos de los municipios fueran transferencias condicionadas, y el 75% de sus ingresos por transferencias restantes fueran no condicionados, se dedicaría menos del 25% del gasto a la obra pública. Si el Fafomun fuera convertido en su totalidad en un recurso condicionado, la simulación sugiere que casi 40% de los fondos se dedicarían a obra pública. Es importante subrayar que estos efectos no se deben exclusivamente a la condicionalidad del fondo, pues los municipios gastan recursos propios en obra pública. Más bien la inferencia se refiere a la composición del ingreso y gastos públicos, y la manera como interactúan las participaciones con los fondos del FIS en la toma de decisiones públicas.

Si se comparan estas estimaciones con la estimación sobre 1994, utilizando la encuesta de Cedemun de 1995, se puede afirmar que ha mejorado sensiblemente la respuesta de los gobiernos locales a los incentivos financieros. En 1994 se presentaba también, como se puede apreciar en el cuadro 5, un efecto negativo de la recaudación del predial y del endeudamiento municipal sobre la proporción del gasto que los municipios destinaban a obra pública. Por su parte, los recursos del Pronasol tenían el efecto de reducir el gasto en obra pública, en lugar de aumentarlo. Es decir, la condicionalidad y el incremento de recursos disponibles del ámbito federal ejercía un efecto sustitutivo del gasto público en obra pública por parte de los municipios: en lugar de realizar mayores inversiones en obra pública, los municipios que recibían más recursos de Pronasol reasignaban los recursos adicionales hacia otras actividades. Quizá esto es parte de la explicación de porqué los efectos de Pronasol fueron relativamente mediocres.

Gráfico 7

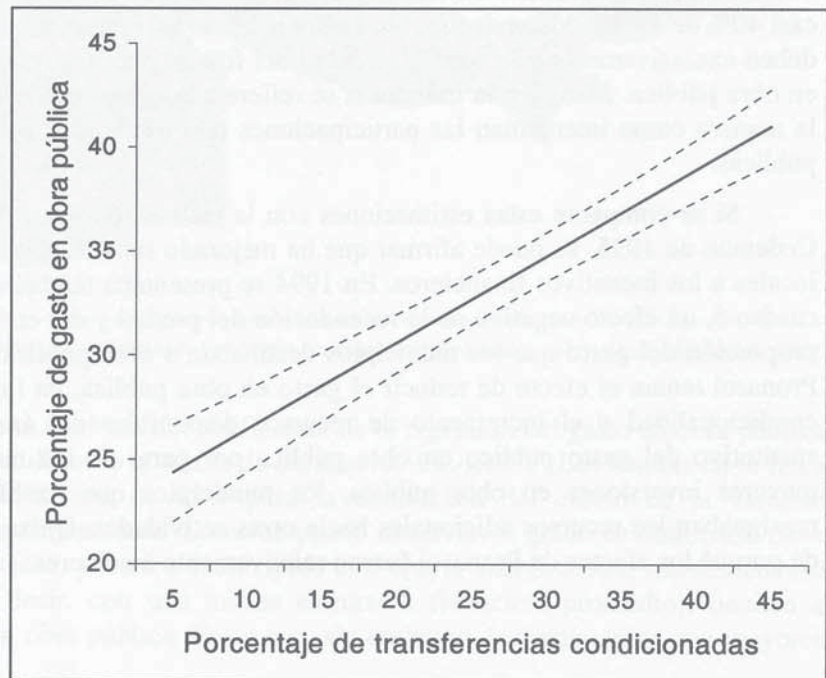
SIMULACIÓN DEL EFECTO DEL GRADO DE MARGINACIÓN SOBRE EL GASTO EN OBRA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia por medio de la rutina CLARIFY para STATA.

Gráfico 8

SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA CONDICIONALIDAD EN LAS TRANSFERENCIAS A LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia por medio de la rutina CLARIFY para STATA.

Cuadro 5
DETERMINANTES DE LA PROPORCIÓN DEL GASTO EN OBRA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS, 1994

Variables	Coeficientes	Error estándar
Recaudación predial	-2 4462**	1 0495
Recursos extras Pronasol	-0 0988**	0 0526
Recursos extras por deuda	-0 2213***	0 0462
Índice marginación	-5 7092***	1 2272
Constante	62 9928***	8 7660
Observaciones	1964	
Estadístico F	19,28	
R cuadrada	0 024	

Fuente: CEDEMUN, 1995.

Si bien el análisis de asignaciones del presupuesto municipal permite inferir algunas de las características de la cadena ingreso-transferencias-gasto en México, en realidad, desde un punto de vista de desarrollo social, lo importante es evaluar en qué medida la asignación de recursos está generando efectos en la provisión de bienes y servicios públicos en las localidades, y por consiguiente mejorías en las condiciones de vida de la población. Además, se necesita saber si el costo de oportunidad de los recursos justifica su asignación en rubros específicos de obra pública, y no simplemente en la distinción agregada de gasto de inversión versus gasto administrativo.

2. Rentabilidad social del gasto descentralizado en infraestructura básica

El reto de evaluar la rentabilidad del gasto descentralizado y en infraestructura básica es enorme. Por una parte, existen problemas de información virtualmente insalvables, ya que se conocen con cierta precisión algunas características de las viviendas, pero no así la presencia de obras públicas financiadas con gasto descentralizado que potencialmente impactara en esas características. Así, cualquier evaluación de tal efecto en infraestructura básica es indirecta, pues no se observa directamente el bien o servicio público en que fueron gastados los recursos. A su vez, aunque se tiene un mapa relativamente confiable de las características de la pobreza en el país, no se conoce bien su evolución en el tiempo. Asimismo, existen serios problemas de agregación en cualquier análisis de nivel municipal, a causa de la enorme heterogeneidad registrada en el interior de los municipios. Hipótesis que puedan ser válidas para un análisis agregado a nivel municipal están sujetas a falacias ecológicas, en donde los datos individuales arrojarían resultados distintos, que no son fáciles de evitar. En este punto se pretende evaluar el gasto descentralizado en infraestructura social. Sin embargo, en virtud de las dificultades anotadas, las conclusiones tendrán un carácter tentativo, y deben asumirse con una buena dosis de precaución.

En el cuadro 6 se muestran las prioridades de asignación que los presidentes municipales dieron en 1999 a los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, catalogados según el grado de marginación de Conapo. La escala se encuentra invertida, por lo que los municipios más ricos están denotados por el grado 5. Como se puede apreciar, el principal tipo de proyectos de destino de los recursos del FAIS es a las obras de urbanización. Esto sugiere un sesgo urbano,

probablemente concentrado en las cabeceras municipales, donde la encuesta reporta que se dirige el 60% de la inversión del FAIS. Este rubro de urbanización es menos importante en los municipios pobres, en los cuales es más grande la proporción gastada en caminos rurales. En ambos casos es evidente que alrededor de una tercera parte del FAIS se usa para proyectos relacionados con carreteras, calles, pavimentación y banquetas, que si bien pueden tener efectos importantes sobre los hogares más pobres, es probable que sus beneficios se disfruten más entre la población más rica de los municipios.⁸

Cuadro 6
PRIORIDADES EN LA ASIGNACIÓN DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN 2002

Grado de marginación 2000	1	2	3	4	5	Total
Urbanización	10,6	17,7	22,4	26,3	33,2	20,4
Agua potable	14,3	17,3	13,9	12,6	9,3	14,6
Educativa	12,3	12,6	12,4	13,7	14,4	12,9
Electrificación	13,8	11,4	10,8	8,9	8,1	10,9
Caminos rurales	20,1	12,3	7,7	5,8	3,1	10,6
Drenaje	5,6	7,3	8,9	10,1	10,6	8,1
Salud	5,8	5,8	5,0	5,5	3,3	5,3
Vivienda	3,9	3,4	2,9	3,3	2,4	3,3
Productiva rural	3,5	3,4	4,4	2,4	1,5	3,3
Otros	2,5	4,1	6,6	7,3	8,0	5,2

Fuente: Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Ahora bien, los municipios, sin importar su grado de desarrollo, gastan alrededor de una séptima parte de sus recursos en proyectos de agua potable o en mejorar la infraestructura educativa. Esta prioridad refleja quizá presiones de la ciudadanía, que exige agua potable y mejorías en las escuelas con más frecuencia que la provisión de otros servicios públicos como electricidad y drenaje. La electrificación, el drenaje y los proyectos de salud probablemente tienen una menor importancia en la asignación del FAIS, porque las familias pueden encontrar maneras “privadas” para allegarse aquel tipo de servicios, tales como robo de la electricidad por medio de los llamados “diablitos”, desecho de aguas negras en ríos, lagos y fosas sépticas, y uso de médicos de la práctica privada o del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con todo, el tema fundamental desde el punto de vista del desarrollo social no sólo se refiere al destino del dinero, sino también a los efectos en provisión de bienes y servicios públicos que dicho gasto conlleva. Si se comparan los datos del censo de 2000 con los del conteo de población y vivienda de 1995, surgen diferencias importantes entre municipios en términos de la cobertura relativa de los servicios públicos. Estas diferencias son tanto positivas como negativas. Así como hay municipios donde la provisión porcentual de agua entubada, energía eléctrica y drenaje aumenta considerablemente en el quinquenio, hay otros donde el porcentaje de viviendas provistas con cada uno de los servicios disminuye. Se podría pensar que los aumentos están relacionados con la inversión en infraestructura que se hace en cada municipio y las reducciones con un incremento de la población que supera la capacidad para proveer estos servicios.

⁸ Aunque cabe acotar que los caminos rurales pueden tener efectos extraordinarios entre personas y familias muy pobres en zonas aisladas, pero los datos de la encuesta no permiten inferir a qué tipo de localidades se está proveyendo una conexión hacia mercados de factores y productos en el medio rural.

Cabría esperar que la capacidad de un municipio para proveer servicios públicos tuviera relación con los fondos disponibles para infraestructura, donde los recursos del FAIS son el fondo más importante. Para investigar si esto es así, se calculó la correlación entre el cambio en el porcentaje de viviendas con agua entubada, electricidad y drenaje entre 1995 y 2000 con la suma agregada de las transferencias para infraestructura social que cada municipio destinó entre 1996 y 1999 para esos fines. Si bien no se conoce con exactitud cómo se usó el FAIS en cada año, se ha empleado el porcentaje de los fondos que cada municipio informa haber utilizado para cada uno de estos servicios en 1999 para asignar la proporción de los demás años. En el cuadro 7 se reportan los coeficientes de correlación bivariada de estas variables.

Cuadro 7
CORRELACIONES ENTRE FONDOS DEL FAIS UTILIZADOS PARA CADA SERVICIO Y CAMBIO EN EL NIVEL DE PROVISIÓN DEL SERVICIO

Resultados	Drenaje	Electricidad	Agua
Correlación de Pearson	-0 015	0 105	0 05
Sig. (bilateral)	0 449	0 001	0 015
N	2 397	2 397	2 397

Fuente: Cálculo propio con datos del INEGI y Sedesol.

Como se observa, la correlación entre el nivel agregado de transferencias y el cambio en la provisión del servicio es bastante limitada. En el caso del drenaje, la correlación incluso aparece como negativa. Evidentemente, esto no significa que se empeore la situación del drenaje en cada ayuntamiento cada vez que se le transfieren recursos, sino que debe ser sólo indicativo de la inexistencia de correlación entre el esfuerzo financiero y la provisión de drenaje.

Esta situación podría cambiar si en lugar de las transferencias directas se utiliza una variable que también capturara el tamaño relativo de esas transferencias para los municipios. Una opción en este caso es dividir las transferencias entre el presupuesto total disponible para el municipio, indicando con ello la prioridad que asignan los presidentes municipales a cada servicio. Los resultados en ese caso resultan menos alentadores, pues la correlación entre la tasa de cambio y el nivel de transferencias disminuye aún más.⁹

Una estrategia alternativa es estudiar si la diferencia en el cambio de indicadores de carencias municipales responde a otro tipo de variables administrativas más allá del nivel de recursos transferidos. La primera pregunta sería si hay una diferencia sustancial entre los municipios donde el porcentaje de viviendas atendidas mejoró y los casos donde éste se redujo, en términos del mecanismo de toma de decisión sobre las obras que han de llevarse a cabo. Para esto se pueden utilizar indicadores de gestión municipal incluidos en la ENPMSDS.

En la encuesta se hace una pregunta sobre quiénes participan en la definición de las obras y recursos del fondo III de infraestructura social municipal del ramo 33. Si se revisa la frecuencia de las respuestas en todos los municipios disponibles y se hace una comparación entre los municipios donde mejoró la provisión de los servicios y aquéllos donde esta provisión empeoró, se advierte que no existe una diferencia significativa que permitiera pensar que ahí se localiza el problema (véase el cuadro 8).

⁹ Utilizando el presupuesto de 2001, que es el que se encuentra disponible en la encuesta.

Cuadro 8

ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LA DEFINICIÓN DE LAS OBRAS Y ACCIONES DE LOS RECURSOS DEL FONDO III DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL DEL RAMO 33, EN MUNICIPALIDADES CON DIVERSA PROVISIÓN DE AGUA, DRENAJE Y ELECTRICIDAD, SEGÚN RESPUESTAS A LA ENPMDS
(Porcentajes)

	Municipios disponibles	Agua		Drenaje		Electricidad	
		Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio
CABILDO	69,30	73,60	73,60	68,80	67,50	66,70	67,90
COPLADEMUN	29,90	25,60	25,60	30,40	31,70	32,90	30,40
Consultores externos	0,00						
Instituciones estatales y/o federales	0,00						
Otras	0,50	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	1,30
Ninguna		0,40	0,40	0,40	0,40		0,40

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Aproximadamente en 70% de los casos es el cabildo el que se sitúa en la primera posición entre los mecanismos de selección, y el Consejo de Planeación y Desarrollo Municipal (Coplademun) ocupa un segundo lugar (alrededor del 30% de los casos). Las otras opciones (consultores externos, instituciones estatales o federales) aparecen mencionadas en muy contadas ocasiones. El resultado es el mismo ya sea que se divida la muestra entre los que tienen el indicador de cambio positivo y el que lo tienen con signo negativo, o si se toma el 10% de los casos donde dicho indicador mejoró más y se lo compara con el 10% de los casos donde empeoró más. Se podría suponer que el hecho de que la mayor parte de los municipios consideren al cabildo como el principal mecanismo de decisión sobre aplicación de las transferencias explica de alguna forma la efectividad de la inversión hecha, al ser éste un mecanismo especialmente sensible a las condiciones electorales. Aun así, su participación no es determinante de una mejoría o de un empeoramiento en el porcentaje total de hogares con servicios satisfechos.

Otra variable que se podría considerar como determinante es la normatividad estatal o federal. En la misma encuesta, la pregunta que alude a este asunto se refiere a los principales problemas que enfrentan los presidentes municipales al aplicar los recursos del FAIS. Entre las opciones se cuentan: normatividad estatal, normatividad federal, calendarización, criterios de asignación, fiscalización e insuficiencia de recursos. En este caso existen algunas pequeñas diferencias en los resultados, sobre todo en cuanto a la electricidad. Sin embargo, difícilmente son lo suficientemente contundentes como para explicar el resultado de las correlaciones, pues además los efectos son diferentes dependiendo del servicio analizado. En el cuadro 9 se reportan las respuestas a la pregunta 35 de la ENPMDS, separando los resultados entre municipios donde aumentó el porcentaje de viviendas con servicios y municipios donde este porcentaje disminuyó.

Los resultados sugieren que tanto el criterio de asignación como la normatividad estatal son percibidos por los presidentes municipales como los principales problemas que enfrentan quienes

aplican los recursos del FAIS. No obstante, este argumento no explica la diferencia en el desempeño, pues al parecer esto ocurrió tanto en municipios exitosos como en los que tuvieron problemas. Probablemente, el mayor cambio se observa cuando se reporta insuficiencia de recursos; así, en el caso del agua pareciera que los municipios donde hubo avances tienden a quejarse más de la falta de recursos que los municipios donde se retrocedió. Un efecto parecido, pero menos acentuado, se da en el caso de la electricidad.

De este modo, un análisis preliminar de los efectos agregados del gasto en infraestructura social sobre el bienestar municipal, medido en términos de la mejoría en indicadores censales, no arroja resultados muy claros. Una aproximación alternativa, que se explora sólo de manera muy preliminar, consiste en utilizar indicadores de tipo individual, para averiguar si las variables agregadas de nivel municipal tienen efectos sobre los datos individuales. Si bien se podría utilizar la muestra del censo de 2000 para obtener datos individuales, una base de datos mucho más manejable es la Encuesta Ingresos Gasto de los Hogares (ENIGH), en cuyo cuestionario se cuenta con información sobre las características de los hogares. Para este ejercicio alternativo se usa la encuesta ENDESMUN de 2000, ya que ésta se levantó anteriormente a los datos de la ENIGH. Dado que la ENIGH no se aplicó en todos los municipios del país y que en este cálculo no se utilizan los datos de la Ciudad de México por tratarse de un gobierno local completamente distinto al resto de los gobiernos municipales (además de no estar dentro de la ENPMDS), la estimación termina con una muestra de casi 5.000 datos con 12 observaciones en promedio por cada municipio.

Cuadro 9
PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS PARA APLICAR LOS RECURSOS DEL FONDO III, FAISM
EN MUNICIPIOS CON DIVERSA PROVISIÓN DE AGUA, DRENAJE Y ELECTRICIDAD, SEGÚN
RESPUESTAS A LA ENPMDS
(Porcentajes)

	Municipios disponibles	Agua		Drenaje		Electricidad	
		Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas aumentó con este servicio	Municipios cuyo porcentaje de viviendas disminuyó con servicio
Normatividad estatal	32,00	34,00	34,40	33,80	34,20	29,60	31,70
Normatividad federal	12,30	10,80	12,00	13,30	10,00	15,80	10,80
Calendarización	10,80	10,00	11,20	13,30	10,00	7,90	11,30
Criterio de asignación	25,40	23,20	27,20	19,20	22,90	27,50	27,50
Fiscalización	1,40	1,60	1,20	0,80	0,40	0,40	1,30
Insuficiencia de recursos	16,80	18,80	12,80	18,30	21,70	18,30	15,40
Otro	1,40	1,60	1,20	1,30	0,80	0,40	2,10

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Entonces, se utilizó como variable dependiente la presencia o ausencia de un servicio público (en particular, agua entubada y alcantarillado), codificada de manera dicotómica. La primera estimación logit, que se reporta en el cuadro 12, ofrece algunos resultados sobre los determinantes de la probabilidad de que un hogar cuente con agua potable dentro de la vivienda, dependiendo de factores individuales del hogar y agregados del municipio en que se encuentra. En particular, se utilizan como variables independientes los indicadores individuales sobre si el hogar cuenta con electricidad (*luz*), drenaje conectado a la red pública (*drenaje*), teléfono (*teléfono*), el número de

residentes en el hogar (*totresi*), el hacinamiento en el hogar, medido como el número de residentes dividido por los dormitorios (*hacin*) y el ingreso monetario trimestral (*ingtri*).

Estas variables están relacionadas con el nivel de bienestar del hogar, pero enfatizan aspectos distintos de éste. La provisión de electricidad y drenaje usualmente dependen de acciones públicas; el ingreso monetario captura la riqueza de los hogares, pero tiende a subestimar diferencias en los hogares más tradicionales en que el autoconsumo es más importante. El hacinamiento, en cambio, sugiere condiciones de privación, ya que las familias más pobres tienden a componerse por un mayor número de miembros y contar con menos habitaciones en sus hogares. El acceso a teléfono depende de una red pública, pero es en última instancia un servicio provisto por el sector privado.

Los datos agregados del municipio que se utilizan son, por una parte, indicadores que permiten medir el nivel de desarrollo del entorno geográfico donde está ubicado el hogar, mediante las percepciones subjetivas de los presidentes municipales sobre la cobertura de servicios de agua en la cabecera municipal (*aguacm*) y en el resto del municipio (*aguarm*). Contando el nivel local con servicios públicos y habiendo ya controlado las características individuales del hogar, los efectos de vecindad debieran manifestarse en aquellas variables agregadas. Por otra parte, se usan variables de políticas públicas que reflejan las prioridades de la administración municipal: la proporción de los ingresos del estado por concepto del FAIS que fueron invertidos en proyectos de agua potable (*fismagua*), y la percepción del presidente municipal de que el agua es la prioridad principal de su gobierno por cubrir las necesidades de la cabecera municipal (*prioridadcm*) y el resto del municipio (*prioridadrm*).

Como se aprecia en el cuadro 10, la mayor parte de las variables individuales, excepto el tamaño del hogar y el contar con luz eléctrica, son significativas al 95% de confianza. Cuando un hogar cuenta con teléfono y drenaje es más probable que también tenga agua potable. La conexión eléctrica es un buen predictor de agua potable, en gran medida porque la cobertura de electricidad es mucho más generalizada que la de los otros servicios públicos básicos. Aunque los hogares más grandes tienden a ser más pobres, una vez que se controla por ingreso monetario y pobreza, dichos hogares no tienen una menor probabilidad de contar con agua potable. Los hogares más ricos, ya sea en términos de su ingreso monetario o su condición de hacinamiento, tienden a tener agua potable.

Más importante, desde el punto de vista de la provisión de servicios públicos descentralizados, resulta determinar si los indicadores agregados tienen efectos significativos. Hay que tomar en cuenta que en una estimación de este tipo, en que se combinan datos agregados con datos individuales, es posible que los errores estándar sean en realidad más grandes de lo que arroja la estimación.¹⁰ Por ello, los resultados son todavía tentativos.

En diversos estudios realizados en México y otros países se ha observado que existen importantes efectos de vecindad en la provisión de bienes y servicios públicos. Cuando un municipio tiene una mayor cobertura de agua potable en la cabecera municipal, hay una mayor probabilidad de que el hogar individual dentro de ese municipio tenga dicho servicio, controlado por los otros factores individuales. Dicho efecto es mayor cuando la cobertura es más grande en el resto del municipio. Si el presidente municipal le da una mayor prioridad a la provisión de agua potable en las localidades fuera de la cabecera municipal es más probable que los hogares cuenten con el servicio. El efecto para la prioridad en la cabecera municipal es negativo, aunque no significativo desde el punto de vista estadístico.

¹⁰ En una visión particularmente escéptica, se podría considerar que los errores estándar de las variables agregadas están subestimados en proporción a la raíz cuadrada de 12, que es el número promedio de observaciones por municipio.

Cuadro 10
ANÁLISIS DE REGRESIÓN SOBRE DETERMINANTES DE LA
PROBABILIDAD DE QUE UN HOGAR CUENTE CON AGUA
POTABLE

Observaciones = 4940
 Pseudo R2 = 0.1890

Variables	Coefficiente	Error estándar
Agua 19		
Luz 38	.6062677	.5217195
Teléfono 42	-.9117062	.2141659
Drenaje 31	1.522563	.1449732
Tot resi	-.0210039	.0418161
Ing tri	.0000405	9.43e-06
Aguacm	.0098077	.0034275
Aguafc	.0137053	.0027429
Fismagua	-.0096764	.004573
Prioraguacm	-.2303889	.1653013
Prioraguafc	.4949779	.1374568
Hacin	-.2498334	.0521264
Constante	1.655057 *	.7474159

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Por último, un resultado “contraintuitivo” es que cuanto mayor sea la proporción de los fondos del FAIS que el gobierno municipal invierte en agua potable, disminuye la probabilidad de que un hogar tenga este satisfactor. Este resultado quizá sea un efecto de la diferencia entre cabecera y resto del municipio: cuando se invierte una mayor parte del FAIS en agua, probablemente se está haciendo dicho gasto en la cabecera. El costo de oportunidad de ese recurso es que no se destina a las localidades con mayores carencias, que están fuera de la cabecera. Esta última, sin embargo, es una especulación que requiere mayor investigación.

Una estimación con variable dependiente categórica no puede ser interpretada directamente para apreciar el tamaño relativo de los efectos de cada variable independiente. Los coeficientes indican el signo y la significancia, pero el tamaño del efecto depende de la evaluación que se haga en puntos específicos dentro de la distribución de las variables independientes. En el cuadro 11 se presenta una simulación de los efectos de las variables independientes cuando pasan de su valor mayor al valor menor sobre la probabilidad de que un hogar tenga agua potable. Dado que la estimación está sujeta a error, se estima una distribución completa de valores predichos, antes que un valor puntual, por medio del procedimiento *estsimp* para STATA desarrollado por Tomz y otros (2000).

En este cuadro se proporciona una distribución de la magnitud del efecto en términos de cambio de la probabilidad de contar con agua entubada en un hogar individual, por ejemplo, de aumentar la cobertura de agua en la cabecera o el resto del municipio. Estos dos efectos de vecindad son positivos pero bastante pequeños. El efecto de que el presidente municipal considere que el agua es un problema prioritario en el resto del municipio es también muy pequeño. Que un municipio aumente la prioridad de su gasto, asignando una mayor proporción del FAIS a proyectos de agua potable parece tener un efecto muy pequeño sobre la probabilidad. Los únicos efectos que

parecen tener un tamaño sustancial se refieren a variables individuales de los hogares. En suma, los resultados sugieren que una mejoría en el ingreso, o especialmente las condiciones de hacinamiento del hogar, tiene mucha mayor importancia que el gasto público en cambiar la probabilidad de que ciertos servicios públicos estén disponibles.

Cuadro 11
SIMULACIÓN DEL CAMBIO EN LA PROBABILIDAD DE CONTAR CON
AGUA ENTUBADA DENTRO DEL HOGAR
(Porcentajes)

Cambio del mínimo al máximo valor	Efecto promedio	Error estándar	Efecto mínimo	Efecto máximo
Cobertura cabecera	3,2	1,6	0,7	6,8
Cobertura resto	4,1	1,1	2,1	6,5
Prioridad cabecera	-0,5	0,4	-1,2	0,2
Prioridad resto	1,2	0,4	0,5	1,9
FISM agua	-3,3	2,2	-8,5	0,0
Drenaje	5,0	0,7	3,7	6,6
Hacinamiento	-35,4	14,1	-65,5	-12,5
Ingreso	5,0	0,7	3,7	6,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Los resultados para la provisión de drenaje son todavía menos alentadores. Mientras que en el caso de agua potable por lo menos hay un efecto de los presidentes municipales, al aumentar la probabilidad de que el servicio exista cuando se le da prioridad, los resultados de los cuadros 12 y 13 sugieren que en drenaje las decisiones de los gobiernos municipales no tienen mucha repercusión. El signo negativo del porcentaje de fondos del FAIS que los gobiernos municipales destinan a alcantarillado y drenaje no es significativo, por lo que una mayor asignación no mejoraría la probabilidad de que un hogar tuviera acceso a drenaje. En este caso, los efectos individuales y de vecindad son más fuertes, y la acción pública mediante los recursos descentralizados parece ser muy poco efectiva.

Finalmente, la prioridad que los presidentes municipales dicen dar al alcantarillado parece reducir la probabilidad de que un hogar tenga acceso a este servicio público, lo cual es rigurosamente contrario a lo que se esperaría. Posiblemente ese signo invertido se relacione con que al responder a la encuesta municipal los gobiernos locales identifican prioridad con aquellos servicios públicos que son más problemáticos y en los que sus carencias son más severas. Así, el signo negativo capturaría la noción de que hay factores, no reflejados por la estimación, que hacen la provisión de drenaje muy problemática en el municipio específico, y esto se refleja en que el presidente municipal perciba una prioridad en ese servicio. Éste es un tema que requiere mayor investigación.

En resumen, de este análisis se concluye que, independientemente de utilizar diferentes metodologías, no son de mucho peso los resultados del gasto descentralizado en términos de una mejoría significativa en los bienes y servicios públicos que proveen los gobiernos municipales. En apariencia, es importante que los presidentes municipales presten una prioridad especial a las localidades fuera de la cabecera municipal, pero en última instancia los efectos de riqueza privada, más que la acción pública, parecen ser los más determinantes.

Cuadro 12

**ANÁLISIS DE REGRESIÓN SOBRE DETERMINANTES DE LA
PROBABILIDAD DE QUE UN HOGAR CUENTE CON DRENAJE**

Variables	Coefficiente	Error estándar
Agua	1 489699	0 155683
Luz	1 653115	0 602211
Teléfono	0 689112	0 083482
Tot. Resi	0 035868	0 022023
Ing. Tri	2 54E-06	1 78E-06
Drenajecm	0 015341	0 001916
Drenajefc	0 005818	0 001461
Fismdrenaje	-0 00027	0 003606
Priordrencm	-0 36973	0 128764
Priordrenfc	-0 80129	0 092795
Hacin	-0 13098	0,034341
Constante	-3 42496	0 642168
Observaciones	4711	
R cuadrada	0 1003	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Cuadro 13

**SIMULACIÓN DEL CAMBIO EN LA PROBABILIDAD DE CONTAR CON
DRENAJE DENTRO DEL HOGAR**

Cambio del mínimo al máximo valor	Efecto promedio	Error estándar	Efecto mínimo	Efecto máximo
Agua	33,9	3,7	26,7	41,4
Luz	36,8	13,0	10,1	60,6
Teléfono	11,9	1,3	9,1	14,5
Cobertura cabecera	32,3	4,3	23,4	40,9
Cobertura resto	10,5	2,6	5,3	15,6
Prioridad cabecera	-7,4	2,6	-12,8	-2,3
Prioridad resto	-16,3	2,1	-20,3	-12,1
FISM drenaje	-0,5	3,8	-8,7	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

III. Análisis de la encuesta de gobiernos municipales de 2002

Los tabulados publicados de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002 ofrecen una categorización de municipios que depende del tamaño de la cabecera municipal, medido en términos poblacionales. La única desagregación de los resultados de la encuesta que se presenta agrupa a los municipios con una estratificación que va desde menos de 1.000 habitantes en la cabecera municipal hasta municipios con 100.000 o más habitantes. Aunque estos indicadores permiten entender cómo varían los municipios del país en función de su carácter más o menos rural, desde el punto de vista del diseño de políticas públicas focalizadas hacia combate a la pobreza, estos tabulados no son demasiado útiles.

En el presente análisis se crearon tabulaciones de los resultados de la encuesta en términos de tres variables que brindan una mejor interpretación para los tomadores de decisiones de políticas públicas: el índice de desarrollo humano, el índice de marginación y el índice de intensidad migratoria. Todos estos índices fueron tomados de los cálculos elaborados por Conapo con base en los datos censales sobre el año 2000.

Las primeras dos variables miden, utilizando diversos indicadores, el nivel de desarrollo del municipio. La tercera variable indica la inserción del municipio dentro de las redes migratorias, tanto internas como respecto del exterior, las cuales han cobrado una importancia fundamental en las últimas décadas. Los tabulados conforme al índice de desarrollo humano son posiblemente los de más

nítida interpretación, ya que el índice se construye con cuatro indicadores muy específicos (producto interno bruto municipal por habitante, analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida). El indicador de marginación es el más comúnmente usado en México para medir el grado de desarrollo, aunque al tratarse de un análisis de factores que contempla demasiadas variables, en ocasiones no tiene una interpretación muy precisa, sobre todo cuando se confunden características de ruralidad con temas de desarrollo propiamente dichos.

La discusión siguiente pretende identificar algunos fenómenos que merecen un análisis más profundo en el futuro. Los cuadros II-1 a II-3 y II-5 a II-7 del anexo II nos dan una idea de cómo cambia la estructura financiera de los municipios del país, dependiendo de su nivel de desarrollo. En primer lugar sobresale que conforme el nivel de desarrollo aumenta, la dependencia financiera de los recursos descentralizados disminuye. El ejemplo más inequívoco se observa en el cuadro II-1. Mientras que para los municipios con menor nivel de desarrollo humano el porcentaje de recursos propios como predial, derechos de agua, y otros, es bastante limitado, para los municipios más desarrollados estas fuentes de ingreso representan una parte significativa de sus presupuestos. El mismo fenómeno se da cuando se analiza la importancia de las participaciones federales sobre las finanzas municipales. En cambio, si se revisa la relevancia de los fondos del ramo 33 como FAISM y Fafomun, se evidencia que los municipios con menor nivel de desarrollo humano son altamente dependientes del FAISM y del Fafomun (más del 60% de sus ingresos), mientras que para los municipios que presentan altos índices de desarrollo humano la suma de ambos fondos no llega ni al 24% del presupuesto municipal promedio. La misma tendencia se observa si los datos se ordenan conforme al índice de marginación, como se hace en el cuadro II-3 del anexo II.

En los cuadros II-5 y II-7 del anexo II, referentes a los gastos ordenados por medio de las mismas variables (índices de marginación y desarrollo humano) también es fácil encontrar algún patrón. Tanto en los municipios con alto índice de desarrollo humano como en los menos favorecidos, el gasto se concentra en los rubros de servicios personales y obra pública. No obstante, las proporciones son muy diferentes. En los municipios de bajo desarrollo más de la mitad del gasto se concentra en obra pública y construcción (57,78%), mientras que en los municipios más desarrollados esta proporción es de sólo 22,96%. Por otra parte, el rubro de servicios personales asciende al 35,73% de los gastos en los municipios con mayor índice de desarrollo humano, en tanto que en los menos desarrollados sólo ocupa el 13,49%.

La causalidad de estas relaciones no es obvia y requeriría algún estudio de campo que pudiera determinarla con exactitud. Concretamente, habría que determinar si la estructura financiera de cada municipio es causa o consecuencia de su nivel de desarrollo o de marginación. Lo más probable es que un análisis de campo arroje la conclusión de que la estructura financiera es sobre todo consecuencia del nivel de desarrollo.¹¹ Es difícil argumentar que sea el bajo nivel de ingresos propios el que inhibe el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios en un municipio, pues los fondos del ramo 33 parecieran cubrir esa falta de recursos propios en obra pública y servicios generales de los ayuntamientos más atrasados. En realidad, la baja recaudación de recursos propios puede estar más relacionada con la poca rentabilidad de cobrar predial, agua y otros derechos en comunidades con altos niveles de marginación. Mientras no se realice un estudio más profundo, estos temas quedan, sin embargo, más bien anotados como hipótesis que como conclusiones firmes.

En los apartados sobre gasto y recursos de los cuadros II-4 y II-8 del anexo II se puede leer cómo se relaciona la estructura financiera de los municipios con algunas variables sociales y políticas. Tal vez lo más interesante de estos cuadros sea que los gobiernos panistas tienden a

¹¹ También se podría explorar la causalidad en términos econométricos, incluyendo la posibilidad de estimar algunos modelos que explícitamente asuman simultaneidad y utilicen alguna variable instrumental para medir los efectos netos de la estructura de gasto en el desarrollo. Sin embargo, esto queda pendiente para un estudio posterior.

disponer de mayores porcentajes de ingresos propios que en el caso de los otros partidos. Una interpretación simplista sería que los gobiernos panistas mostrarían una mayor capacidad para fortalecer los ingresos propios de los municipios. Pero conviene recordar que históricamente el PAN ha tenido más fuerza en los municipios más desarrollados del país, por lo que la causalidad podría ser la contraria: los municipios desarrollados tienden a presentar finanzas municipales más sólidas y en esos contextos socioeconómicos el PAN tiene más éxito electoral.

Si se analiza la estructura financiera municipal a la luz del índice de intensidad migratoria, el dato más relevante sería que, en general, no hay patrón. Si bien se advierten diferencias en varios indicadores, éstas son bastante limitadas. Por tanto, pareciera no haber relación entre la estructura financiera de un municipio y el fenómeno migratorio. La única variable donde podría haber una ligera tendencia es en el hecho de que cuanto menor es la intensidad migratoria se da mayor dependencia de los fondos del ramo 33 en los ingresos municipales.

Como un primer acercamiento al análisis sobre la forma de utilización de los recursos del FAISM, en los cuadros II-9 a II-11 del anexo II se expone el destino de estos recursos de acuerdo con el nivel de desarrollo del municipio y el índice de intensidad migratoria. Nuevamente, los cuadros por índice de desarrollo humano y por índice de marginación arrojan prácticamente los mismos resultados.

De inmediato resalta que si bien todos los municipios gastan altos porcentajes del FAISM en urbanización, en los municipios más desarrollados la proporción es considerablemente mayor. A su vez, los municipios menos desarrollados, además de hacerlo en urbanización, invierten buena parte de los fondos en caminos rurales, electrificación rural y en el suministro de agua potable. Existen otros patrones que también deben apuntarse: los municipios desarrollados tienden a gastar más en apoyo a la educación que los menos favorecidos, así como en drenaje y letrinas. Destaca también el hecho de que los municipios que más gastan en infraestructura de salud y productiva rural son los que tienen niveles de desarrollo intermedio.

Estas tendencias parecen indicar que los recursos del FAISM se utilizan de acuerdo con las necesidades propias de un municipio, que son determinadas por su nivel de desarrollo, aunque no se descarta la influencia de las percepciones que tengan las administraciones municipales sobre estas necesidades. El caso de los gastos en urbanización y mejoras de caminos rurales son el mejor ejemplo. Esta regla no se cumple en algunos casos, como el del gasto en educación.

No se trata de que los municipios más marginados tengan menores necesidades educativas que los otros, sino que en esos lugares existen necesidades más apremiantes que la cuestión educativa. En algunos rubros se presenta un fenómeno cuya explicación es más complicada. Así, el gasto aumenta primero y luego descende conforme se pasa de municipios menos desarrollados a los más desarrollados, en tanto que en los de desarrollo intermedio el gasto alcanza un máximo. Éste es el caso del gasto en infraestructura productiva rural y de la infraestructura en salud. En estos casos haría falta un análisis más detallado, municipio por municipio, para poder explicar el fenómeno.

En cuanto a la ordenación por índice de intensidad migratoria, el dato relevante es que sí existen algunas variables que parecieran estar relacionadas con una menor intensidad migratoria. Destacan en este rubro mejoras de vivienda y mejoras de caminos rurales e infraestructura productiva. También existen algunas variables que mostrarían el efecto contrario. No obstante, la diferencia en esos rubros es bastante más modesta, por lo que esta tendencia puede parecer incluso irrelevante.

En los cuadros II-13 a II-15 del anexo II se ordenan el uso del Fafomun de acuerdo con las mismas variables que se han estado analizando. En cuanto a la ordenación por índice de desarrollo humano e índice de marginación, el gasto en seguridad pública, pago de deuda, y ligeramente

servicios generales, aumenta conforme existe un mayor nivel de desarrollo, mientras que el gasto en obra pública e inversión descende. Otra vez, estos resultados parecen estar de acuerdo con las necesidades de cada tipo de municipio. Los municipios menos desarrollados tienden a manifestar más requerimientos de obras públicas e inversión en general, y los municipios desarrollados más necesidades en seguridad pública; éstos suelen tener más acceso a mercados de crédito y por tanto más requerimientos de pago de deudas. Con respecto al ordenamiento por índice de intensidad migratoria, lo más relevante es la alta proporción de gasto en obra pública en los municipios donde la intensidad es nula; esta proporción va disminuyendo conforme aumenta el nivel de intensidad migratoria. La causalidad de esto puede estar relacionada con los empleos que el gasto en obra pública genera, hipótesis que también requiere un análisis más fino. En el caso del cuadro II-16 se puede observar algo parecido al del cuadro II-12 (ambos del anexo II): los municipios gobernados por usos y costumbres tienden a administrar el fondo de manera distinta a los partidos políticos, sobre todo en términos de obra pública y seguridad.

Finalmente en los cuadros II-17 a II-24 se exponen las respuestas de la encuesta respecto de la cobertura de servicios públicos en cada municipio. Además, se percibe la diferencia en la provisión de estos servicios entre las cabeceras municipales y el resto del municipio. Esto último es precisamente lo más interesante. Se puede afirmar que tiende a haber más diferencia entre la cobertura de servicios en la cabecera y en el resto del municipio en localidades de bajo nivel de desarrollo, que la diferencia que hay en provisión de estos servicios entre municipios desarrollados y no desarrollados. Esto es especialmente marcado en algunos casos como el del drenaje, alcantarillado y el alumbrado público. Los municipios con mayor intensidad migratoria tienden a tener mayor cobertura de servicios, aunque la tendencia es más marcada en el caso de las cabeceras municipales.

IV. Conclusiones

Si bien los gastos federales en educación, salud y otros servicios públicos tienen efectos fundamentales sobre la calidad de vida y el bienestar de la población, el presente trabajo se abocó a analizar el gasto descentralizado en México con un énfasis en la provisión de infraestructura física en el ámbito local, que fue el rasgo más importante de la descentralización hacia los gobiernos municipales efectuada en los últimos años. Esto no resta importancia a la necesidad de realizar un estudio integral de la política social en su conjunto, pero se pretende que esta aproximación pueda dar elementos para un estudio posterior más completo.

El trabajo ha tomado como criterio de focalización una visión territorial, en la cual se acepta como un criterio normativo que los recursos federales se deben destinar preferentemente hacia los municipios en que se observan mayores carencias en bienes y servicios públicos. Este sesgo implica que las conclusiones del estudio se circunscriban a esta óptica municipal, que privilegia la preocupación por los pobres extremos y su acceso a servicios públicos e infraestructura local. De nuevo, esto no quita validez a la necesidad de examinar la focalización individual o a nivel de los hogares sobre los efectos del gasto social y en infraestructura básica, tanto centralizado como descentralizado.

En marcado contraste con la cuidadosa evaluación del gasto social en el programa más importante de alivio a la pobreza en México, antes conocido como Progresá y ahora como Oportunidades, llama la atención el precario monitoreo, vigilancia y evaluación de los recursos descentralizados que se destinan a la provisión de

infraestructura social en el medio municipal. Una manifestación específica de esta falta de monitoreo, que se ha discutido en el documento, es el hecho de que los presidentes municipales reportan recibir cantidades del Fondo de Infraestructura Social que discrepan de las cifras oficiales. Se sabe de manera general en qué tipos de obras están gastando los gobiernos municipales las transferencias federales, pero la información es bastante imperfecta. No se sabe a ciencia cierta qué proporción de los diversos proyectos están siendo destinados a la cabecera municipal y qué parte está beneficiando a localidades en el resto del municipio, donde las carencias siempre son mayores.

Tampoco se dispone de una evaluación de campo sobre los proyectos específicos que verificara el uso eficiente de los recursos y, en general, el estado de las obras de infraestructura física como drenaje, alcantarillado, red de electrificación, urbanización y carreteras rurales. Si bien el conocimiento aportado por la ENPMDS es un paso importante en la generación de información sobre la gestión municipal, dicha información se debería de complementar con un censo de la infraestructura física existente en el ámbito local. No es suficiente saber si el dinero se está gastando en ciertos rubros, sino que debe determinarse cuál es el efecto del gasto sobre la provisión específica de bienes y servicios, y cómo estos esfuerzos públicos inciden en el bienestar de los hogares.

Aun con los elementos bastante imperfectos con que se dispuso para este trabajo se puede concluir que una evaluación de aquel tipo es urgente, ya que esta evaluación indirecta del efecto del gasto público descentralizado sobre el bienestar de los hogares medido como el efecto del gasto y las prioridades municipales sobre el acceso a ciertos servicios públicos básicos arroja ya resultados poco alentadores: la gestión municipal parece tener efectos muy pequeños en la mejoría de los servicios de los hogares.

Por otra parte, la descentralización no ha llevado a que se generen mecanismos de asignación de recursos para obras y servicios públicos suficientemente focalizados desde una perspectiva geográfica. En su conjunto, los fondos con que cuentan los municipios en México han conducido a una igualación implícita, en que la política pública busca (intencionalmente o como consecuencia no deseada) que todos los municipios cuenten aproximadamente con la misma cantidad de fondos. No se ha generado un proceso de racionalización de los fondos transferidos por el gobierno federal y de los gobiernos estatales hacia los municipios, en donde cada fondo tenga un objetivo de política específico y se cuente con un fondo de igualación explícito que genere un piso mínimo. En su lugar, en México los municipios tienden a utilizar todos los fondos de modo indistinto y se pierden oportunidades para que dichos recursos jueguen un papel importante de mejorar los incentivos de los gobiernos municipales.

La fórmula de asignación de recursos del FAIS de los estados a los municipios que se usa en la práctica en la mayor parte de éstos (fórmula 2) aminora el peso relativo de las brechas de pobreza en comparación con la fórmula federal utilizada para calcular los montos estatales. Esto no significa que la asignación del FAIS no haya mejorado en el curso de los últimos años. De hecho, la focalización geográfica de los fondos es mucho mejor hoy que hace cinco años. Sin embargo, la pregunta fundamental que se debe formular es la pertinencia de que todos los municipios reciban fondos de esta fuente.

En municipios muy poblados se están destinando montos que parecen pequeños cuando se hacen comparaciones por habitante, pero que constituyen una parte muy grande de la bolsa distribuible. Esos municipios tienden a ser bastante ricos en términos de sus indicadores de bienestar, además de contar con fuentes de recursos financieros potencialmente muy importantes. En las ciudades y los municipios más desarrollados la base para la recaudación del impuesto predial es considerable, si bien en la práctica su recaudación es relativamente endeble. Existen importantes experiencias municipales de uso efectivo de mecanismos alternativos de financiamiento público, como las contribuciones de mejoras, en las cuales los beneficiarios de

ciertas obras públicas contribuyen en su realización. Los mercados de crédito, por último, pueden ser una importante fuente para financiar proyectos de infraestructura social en los municipios más poblados. De hecho, el endeudamiento municipal se justifica precisamente en la medida en que financie obras públicas que generen una revalorización de los predios y un mayor dinamismo de las economías locales, lo cual debe redundar en mayor recaudación por impuestos propios, que debe ser la fuente fundamental de pago de la deuda contraída.

En los municipios más pequeños y pobres la mayor parte de estos mecanismos son inviables: la recaudación de predial es mínima porque la mayor parte de los predios son agrícolas o para viviendas precarias; no existen negocios o propietarios dispuestos a cubrir impuestos adicionales para generar ciertas mejoras de infraestructura, y la administración local no puede manejar viablemente un crédito financiero. En esos municipios se requiere de un mecanismo de transferencias compensatorias como el FAIS, no en los municipios desarrollados.

La justicia distributiva en la asignación de recursos del FAIS no debe evaluarse en términos de generar una igualdad de montos por habitante entre municipios. Ni siquiera establecer el mismo monto de recursos por pobre (suponiendo que este indicador pudiera definirse de una manera relativamente razonable) sería un criterio justo.

El FAIS debería asegurar que la oferta de bienes y servicios públicos se igualara entre municipios. En los municipios en donde dicha oferta se puede satisfacer con recursos propios, el FAIS se está desperdiciando. Su papel fundamental debe ser compensatorio, para garantizar que los habitantes del país, sin importar en qué localización geográfica se encuentren, no estén en desventaja debido a que viven en municipios pobres. Aportar fondos del FAIS a los municipios ricos refuerza las desventajas, en lugar de compensar a los sitios donde se concentra la población más marginada.

El Fafomun es un fondo que se destina a todos los municipios en términos poblacionales, en lugar de que se aprovechara como un recurso para incidir de manera más directa en las condiciones de pobreza. Dado que el uso del fondo para retirar o pagar intereses de deuda pública ha sido el menos importante, conviene evaluar los criterios de condicionalidad y los propósitos de esta transferencia. Si el propósito fundamental es incrementar los recursos no condicionados de los municipios, es mejor aumentar el tamaño del Fondo de Fomento Municipal dentro de las participaciones federales y desaparecer el Fafomun. Si se desea que el Fafomun se utilice para subsidiar el gasto corriente de los municipios (en rubros como seguridad pública), se debe de generar una fórmula de asignación que distribuya el dinero conforme a indicadores de seguridad pública y motive mejoras en dichos indicadores. Si el propósito del Fafomun es que los municipios tengan financiamiento complementario para obra pública, se deben establecer reglas de operación y mecanismos de distribución acordes con estos fines.

Se ha detectado que los municipios más pobres tienden a usar los recursos del Fafomun en obra pública, mientras que los más ricos lo hacen en seguridad pública. Estas diferencias sistemáticas en el uso revelan la enorme heterogeneidad municipal, aspecto crucial que debe ser considerado en la revisión cuidadosa de los sistemas de asignación del gasto descentralizado en infraestructura básica, a fin de elevar su efectividad. Aunque el marco constitucional supone que el municipio como orden de gobierno debe de funcionar de la misma manera a todo lo ancho del país, el hecho es que los municipios lo hacen de formas muy desiguales. Se debe estudiar la posibilidad de agrupar a los municipios en diversas categorías que tomen en cuenta sus características sociales, económicas y administrativas, y ello posibilitaría generar políticas públicas más apropiadas para sus necesidades. Dichas categorizaciones no necesitan ser uniformes en todo el país, sino que también pueden ser establecidas por cada gobierno estatal. El punto central, sin embargo, es resaltar que las políticas exitosas en un municipio urbano y rico probablemente no lo serían en municipios pobres y rurales.

El único rasgo que todos los municipios comparten es la precariedad de sus finanzas propias. De alguna manera, mientras estos recursos no tengan mayor solidez, la autonomía municipal seguirá siendo una ficción. Mientras no se fortalezca la recaudación local, las opciones de endeudamiento local no se traducirán en mayor inversión en obra pública, sino en financiamiento de gasto corriente. La proporción que los municipios gastan en obra pública no es, por sí mismo, un indicador positivo de gestión, pues los municipios más ricos gastan proporciones más grandes en sus administraciones que los municipios pequeños y pobres, al margen de cualquier efecto de eficiencia. Sin embargo, sería deseable que los municipios tuvieran más incentivos financieros para darle una mayor prioridad a la inversión en obra pública, a partir de sus propios recursos, no sólo de las transferencias condicionadas del gobierno federal.

Como último punto cabe reiterar que el resultado más importante de este documento es que el gasto de los gobiernos locales no es muy efectivo, a pesar de que existen presiones ciudadanas cada vez mayores para que lo sea. Ante la restricción del gasto público en la década perdida de los años ochenta, la descentralización se entendió como una manera de incrementar la rentabilidad tanto política como social. Una evaluación detallada de la rentabilidad social todavía está pendiente, pero los primeros resultados sugieren que la descentralización del gasto en infraestructura hacia los municipios no ha sido muy exitosa. Esto no significa que los mecanismos centralizados del pasado fueran mejores: de hecho, los estudios revelan que antes de descentralización el gasto público federal en los municipios tenía efectos sociales bastante mediocres. En última instancia es evidente la necesidad urgente de realizar una evaluación más detallada sobre qué está sucediendo con el gasto federal descentralizado —análoga a la que se ha hecho con Oportunidades— y la búsqueda de mecanismos alternativos que mejoren la focalización geográfica y la efectividad del gasto público en México.

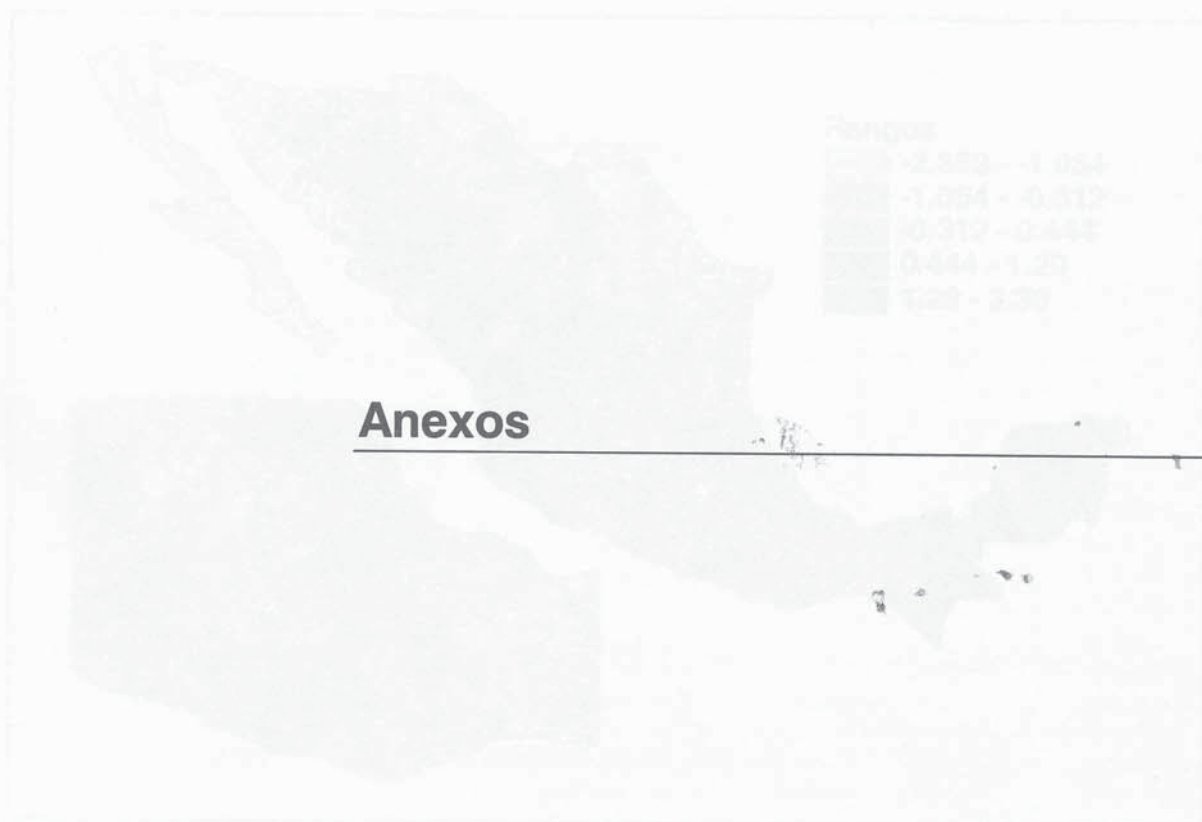
Bibliografía

- Bailey, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", in Cornelius, Wayne, Ann Craig, y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for United States-Mexican Studies, UCSD.
- Cabrero, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993. Logros y desencantos*, México, Porrúa Editores, CIDE.
- _____ (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Porrúa Editores, CIDE.
- _____ (1995), *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Porrúa Editores, CIDE.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1995), "Two Errors of Targetting" en Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor*, Washington, Johns Hopkins.
- Courchene, Thomas y Alberto Díaz-Cayeros (2000), "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, editado por Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros y Steve Webb (2000), "Historical Forces: Geographical and Political", en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, editado por Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Cullen Benítez, Alejandra y María del Carmen Díaz Rey-Cabarcos (1997), "Análisis de los determinantes del esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales en México", México, ITAM, tesis de licenciatura.

- Díaz-Cayeros, Alberto (2000), "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: Una perspectiva comparada", en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (eds.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, Porrúa Editores, México.
- ____ (1997), "Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico", Ph. D. dis., Duke University.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003), "The Politics of Public Spending. Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico", preparado como Background Paper para el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2004.
- Díaz-Cayeros, Alberto, José Antonio González y Fernando Rojas (2003), "Mexico's Decentralization at a Cross-Roads", en T.N. Srinivasan y Wallack, J. (eds.), *Fiscal Federalism Around the World*.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Current Issue Brief Series, N° 3, La Jolla, Center for United States-Mexican Studies, San Diego, University of California.
- Estévez, Federico, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros (2002), "A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment", inédito, Stanford University.
- Grosh, Margaret (1995), "Towards Quantifying the Trade-off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America", en Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor*, Washington, Johns Hopkins.
- Hiskey, Jonathan (2000), "Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico", ponencia presentada en el "2000 Latin American Studies Association Meeting".
- Ibarra Salazar, J. y otros (1999), "México: Ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales", *Comercio Exterior*, N° 49, Vol. 5, pp. 438-444.
- Kaufman, Robert y Guillermo Trejo (1996), "Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos", *Política y Gobierno*, N° 3, Vol. 2, pp. 245-280.
- Levy, Santiago (1998), "Análisis metodológico de la distribución de los recursos en el ramo 33", en Comisión de Desarrollo Social, *Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33*, México, Cámara de Diputados.
- Mogollón, Olivia (2002), "De la discreción a las fórmulas: mecanismos de distribución de recursos descentralizados para alivio a la pobreza", tesis de maestría, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for United States-Mexican Studies, UCSD.
- Rodríguez, Victoria (1997), *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Nueva York, Westview Press.
- Salinas de Gortari, Carlos (1982), *Political Participation, Public Investment, and Support for the System: A Comparative Study of Rural Communities in Mexico*, La Jolla, Center for United States-Mexican Studies, San Diego, University of California.
- Scott Andretta, John (2002), "La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público", México, CIDE.
- Skoufias, E. (2001), "Progresá and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results and Evaluation by IFPRI", Washington, IFPRI.
- Székely, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Tomz, Michael y otros (2001), *CLARIFY: Software for Presenting and Interpreting Statistical Results*, Version 2.0., Cambridge, Harvard University, <http://gking.harvard.edu>
- Wodon, Quentin (1999), "Government Programs and Poverty in Mexico", Report N° 19214-ME, Washington, Banco Mundial.
- Wodon, Quentin (2001), "Government Programs and Poverty", en Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh Nguyen (eds.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, Banco Mundial.

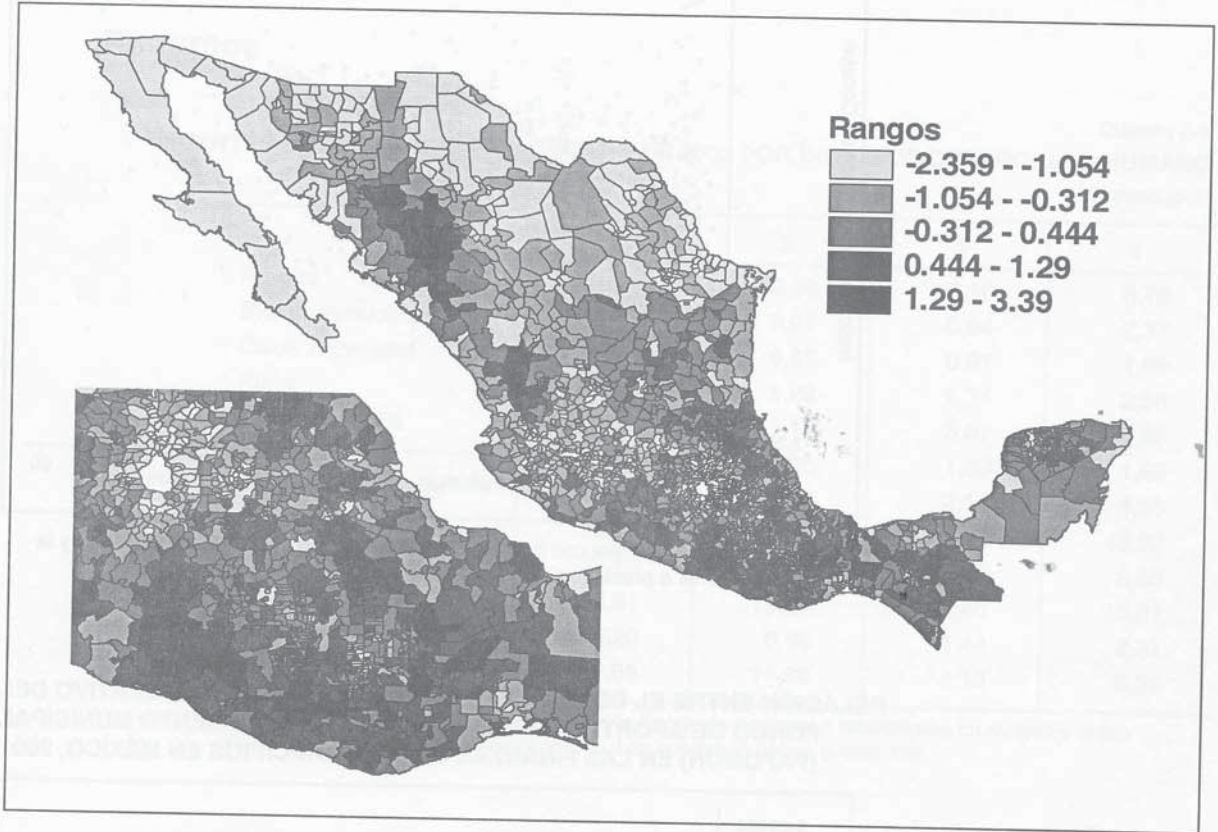
Anexo 1

Distribución del índice de marginación municipal en México, 2009



Anexo 1

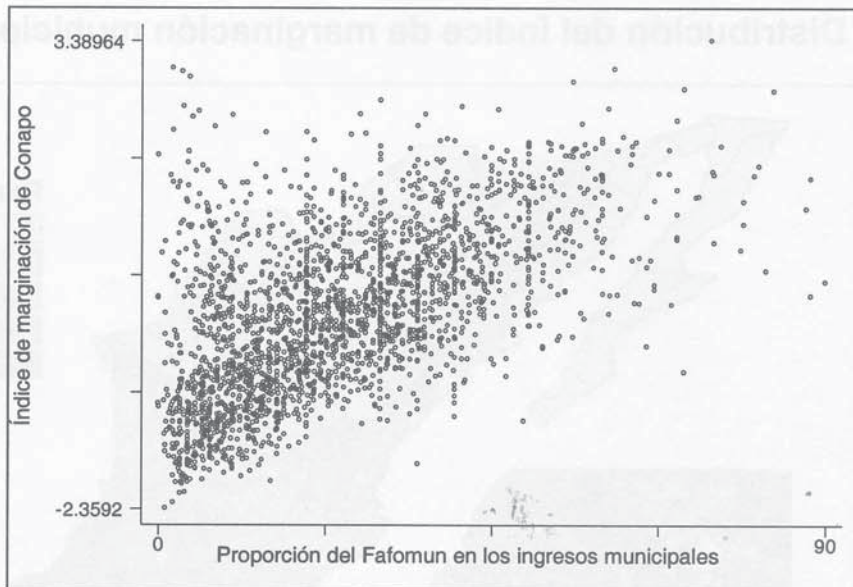
Distribución del índice de marginación municipal en México, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo.

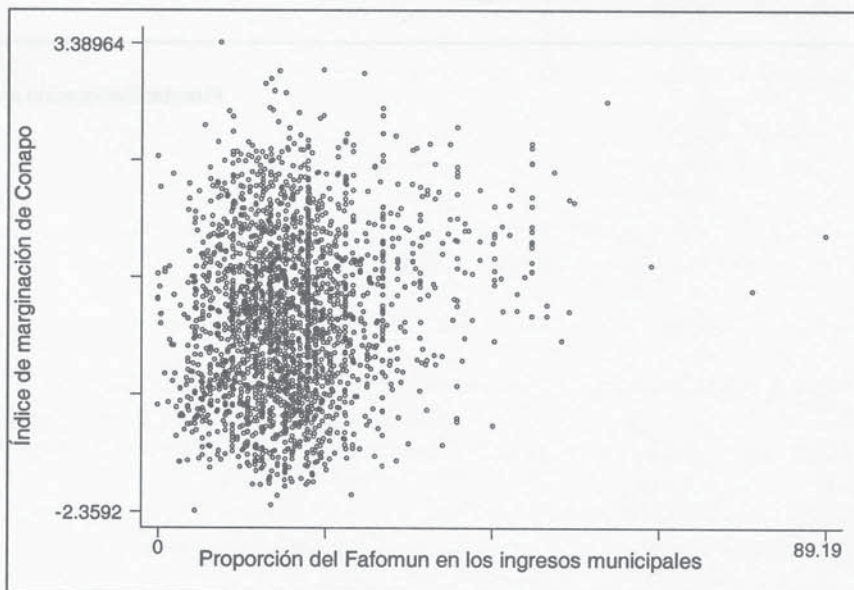
Entidad Federativa	Índice de Marginación Municipal	Rango
Aguascalientes	0.444	0.444 - 1.29
Baja California	0.444	0.444 - 1.29
Baja California Sur	0.444	0.444 - 1.29
Campeche	0.444	0.444 - 1.29
Chiapas	0.444	0.444 - 1.29
Chihuahua	0.444	0.444 - 1.29
Coahuila de Zaragoza	0.444	0.444 - 1.29
Colima	0.444	0.444 - 1.29
Durango	0.444	0.444 - 1.29
Guanajuato	0.444	0.444 - 1.29
Hidalgo	0.444	0.444 - 1.29
Jalisco	0.444	0.444 - 1.29
México	0.444	0.444 - 1.29
Morelos	0.444	0.444 - 1.29
Nayarit	0.444	0.444 - 1.29
Oaxaca	0.444	0.444 - 1.29
Puebla	0.444	0.444 - 1.29
Querétaro	0.444	0.444 - 1.29
Quintana Roo	0.444	0.444 - 1.29
San Luis Potosí	0.444	0.444 - 1.29
Sinaloa	0.444	0.444 - 1.29
Tlaxcala	0.444	0.444 - 1.29
Veracruz	0.444	0.444 - 1.29
Yucatán	0.444	0.444 - 1.29
Zacatecas	0.444	0.444 - 1.29
Total	0.444	0.444 - 1.29

RELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO MUNICIPAL Y EL PESO RELATIVO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FIS) EN LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo calculados sobre 2000 y la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

RELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO MUNICIPAL Y EL PESO RELATIVO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FAFOMUN) EN LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo calculados sobre 2000 y la encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002.

Anexo II

Cuadros estadísticos sobre la encuesta de gobiernos municipales

Recursos

Cuadro II-1
FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
(Porcentajes)

	1	2	3	4
Predial	0,94	2,09	3,10	6,78
Bienes inmuebles	0,09	0,27	0,64	2,37
Otros impuestos	0,10	0,55	0,91	1,69
Agua	0,22	1,29	2,34	2,98
Otros derechos	2,47	1,13	3,07	6,68
Productos	0,06	0,96	1,33	1,69
Aprovechamientos	0,30	0,89	2,11	4,55
Participaciones	12,56	27,69	41,03	43,92
Ramo 33, FISM	39,51	33,30	22,45	8,53
Ramo 33, Fafomun	23,01	19,29	17,40	15,21
Préstamos	0,20	0,56	1,44	2,31
Otros ingresos	20,65	11,80	4,19	3,29

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-2
FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA
(Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Predial	2,68	3,05	3,37	3,35	2,82	2,58
Bienes inmuebles	0,19	0,55	0,92	0,71	0,52	0,84
Otros impuestos	0,40	0,90	0,89	1,10	0,76	0,66
Agua	2,04	1,90	1,92	2,09	2,43	2,80
Otros derechos	1,28	2,28	3,24	3,19	2,88	3,14
Productos	0,50	1,07	1,15	1,47	1,49	1,85
Aprovechamientos	1,05	1,28	2,30	2,17	2,67	2,83
Participaciones	26,72	35,13	37,57	39,27	41,05	38,84
Ramo 33, FISM	35,32	28,08	22,17	22,25	21,90	21,28
Ramo 33, Fafomun	21,97	19,03	18,28	16,90	16,01	14,85
Préstamos	0,21	1,00	1,36	1,39	1,57	1,73
Otros ingresos	7,63	5,62	6,84	6,12	5,90	8,59

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-3
FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE DE MARGINACIÓN
(Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Predial	2,02	2,34	2,86	4,04	6,69
Bienes inmuebles	0,35	0,28	0,64	1,00	2,20
Otros impuestos	0,70	0,62	0,83	1,23	1,58
Agua	1,09	1,65	2,31	3,17	3,12
Otros derechos	1,05	1,74	2,97	4,63	6,59
Productos	0,84	1,00	1,46	1,70	1,65
Aprovechamientos	0,91	1,08	1,82	3,36	4,94
Participaciones	24,82	34,73	42,07	45,93	44,37
Ramo 33, FISM	37,67	29,07	21,81	13,93	8,08
Ramo 33, Fafomun	19,55	18,59	17,48	15,58	16,32
Préstamos	0,45	0,92	1,25	2,01	2,65
Otros ingresos	10,32	7,99	4,49	3,43	1,81

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-4
FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO, 2002
(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Predial	4,31	3,08	2,78	2,35	2,85
Bienes inmuebles	1,03	0,62	0,60	0,30	0,92
Otros impuestos	1,02	0,88	0,87	0,61	0,99
Agua	2,79	2,06	2,30	1,66	1,73
Otros derechos	3,24	3,19	3,16	0,75	3,68
Productos	1,69	1,17	1,06	1,05	1,34
Aprovechamientos	3,03	2,04	1,72	0,84	1,98
Participaciones	41,21	43,18	37,49	20,00	36,42
Ramo 33, FISM	19,96	23,26	25,59	27,28	29,19
Ramo 33, Fafomun	16,53	16,69	19,26	20,98	17,81
Préstamos	1,66	1,48	0,91	0,37	1,49
Otros ingresos	3,53	2,36	3,81	23,82	1,60

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

GASTO

Cuadro II-5
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y EN OBRA PÚBLICA MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE
DE DESARROLLO HUMANO
 (Porcentajes)

	1	2	3	4
Servicios personales	13,49	16,98	25,91	35,73
Materiales y suministros	8,00	9,59	8,70	8,21
Servicios generales	6,90	11,20	14,08	15,88
Transferencias	6,31	5,57	9,32	8,85
Renta de inmuebles	3,49	1,60	1,15	1,02
Obra pública y construcción	57,78	47,85	33,12	22,96
Inversiones	1,73	3,74	3,88	3,89
Pago de préstamos	0,18	1,05	1,61	2,45
Otros gastos	2,49	2,27	2,24	1,02

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-6
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y EN OBRA PÚBLICA MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE
DE INTENSIDAD MIGRATORIA
 (Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Servicios personales	19,05	22,75	24,60	25,28	25,47	24,05
Materiales y suministros	12,95	9,46	8,04	8,48	8,36	8,13
Servicios generales	11,24	13,31	13,37	13,21	13,53	13,67
Transferencias	6,27	6,70	8,87	8,83	10,21	10,19
Renta de inmuebles	2,20	1,46	0,91	1,07	1,33	0,87
Obra pública y construcción	42,89	38,88	37,10	35,25	32,05	35,79
Inversiones	3,76	4,46	3,49	3,75	3,84	2,20
Pago de préstamos	0,89	1,26	1,50	1,49	2,13	2,11
Otros gastos	0,75	1,63	2,14	2,65	3,08	2,98

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-7
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y EN OBRA PÚBLICA MUNICIPALES EN 2002 POR ÍNDICE DE MARGINACIÓN
(Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Servicios personales	16,72	20,89	25,01	30,29	36,98
Materiales y suministros	9,65	8,94	8,13	9,33	8,09
Servicios generales	10,53	12,81	14,48	14,97	15,22
Transferencias	5,47	7,26	9,99	10,26	9,77
Renta de inmuebles	1,99	1,21	1,11	1,27	0,79
Obra pública y construcción	49,10	41,66	33,31	25,57	20,99
Inversiones	3,62	3,75	4,18	3,83	3,89
Pago de préstamos	0,81	1,39	1,46	1,76	2,86
Otros gastos	1,89	2,09	2,33	2,75	1,42

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-8
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y EN OBRA PÚBLICA MUNICIPALES EN 2002 POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO
(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Servicios personales	29,11	26,67	25,91	10,21	26,93
Materiales y suministros	8,74	8,76	8,24	9,96	8,50
Servicios generales	14,35	13,90	12,90	11,09	13,76
Transferencias	9,35	9,33	8,29	4,65	8,10
Renta de inmuebles	0,92	1,41	1,21	1,20	1,45
Obra pública y construcción	29,86	32,70	33,87	54,25	35,72
Inversiones	3,63	3,48	6,18	4,41	2,91
Pago de préstamos	1,94	1,55	1,46	1,28	1,20
Otros gastos	2,09	2,21	1,50	2,99	1,42

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

FAIS

Cuadro II-9

USO DEL FISM EN 2002 POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO A NIVEL MUNICIPAL
(Porcentajes)

	1	2	3	4
Agua potable	12,84	14,32	13,98	9,91
Alcantarillado	1,61	5,32	8,47	9,51
Drenaje y letrinas	3,68	5,75	8,12	11,70
Urbanización	23,49	23,36	32,55	42,78
Electrificación rural y colonias pobres	19,71	17,68	12,78	10,48
Infraestructura en salud	4,14	8,84	7,36	4,82
Infraestructura en educación	12,91	16,47	15,53	19,08
Mejoras de vivienda	8,02	6,03	5,44	6,66
Mejoras de caminos rurales	25,59	26,81	16,00	11,24
Infraestructura productiva rural	7,35	12,76	7,96	3,28
Apoyo a la educación	0,40	0,58	2,04	6,86
Otro	2,29	4,38	3,94	3,89

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-10

USO DEL FISM EN 2002 POR ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA A NIVEL MUNICIPAL
(Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	13,27	13,20	13,30	13,24	14,44	18,84
Alcantarillado	6,53	6,63	8,65	8,07	8,08	9,45
Drenaje y letrinas	6,74	7,42	8,11	7,98	8,92	7,06
Urbanización	22,46	30,92	32,96	32,05	27,96	31,98
Electrificación rural y colonias pobres	16,65	15,46	13,10	12,13	12,36	13,70
Infraestructura en salud	10,80	7,45	7,37	7,29	7,54	6,44
Infraestructura en educación	19,12	15,12	16,70	16,61	16,01	13,31
Mejoras de vivienda	11,36	6,65	4,67	4,10	4,51	4,04
Mejoras de caminos rurales	22,83	22,12	17,32	19,03	15,75	14,58
Infraestructura productiva rural	15,72	7,58	9,16	10,51	8,34	8,83
Apoyo a la educación	0,25	1,21	2,87	2,20	2,21	2,89
Otro	3,78	3,69	3,53	4,27	5,88	4,17

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-11
USO DEL FISM EN 2002, POR ÍNDICE DE MARGINACIÓN A NIVEL MUNICIPAL
(Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	12,76	15,72	14,76	11,72	9,30
Alcantarillado	4,95	7,34	8,20	8,98	9,86
Drenaje y letrinas	4,76	6,79	9,12	8,44	11,50
Urbanización	21,08	28,13	33,33	37,52	40,62
Electrificación rural y colonias pobres	19,60	14,41	11,70	12,10	10,26
Infraestructura en salud	7,61	8,13	8,03	6,35	5,61
Infraestructura en educación	15,35	15,90	14,44	16,63	19,28
Mejoras de vivienda	5,62	5,16	4,77	7,42	7,77
Mejoras de caminos rurales	28,26	20,19	14,09	14,07	9,30
Infraestructura productiva rural	8,98	11,05	6,84	8,34	3,88
Apoyo a la educación	0,45	1,26	1,80	3,63	5,12
Otro	3,55	4,63	3,88	3,62	3,51

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-12
USO DEL FISM EN 2002 POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO
(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Agua potable	12,81	12,80	13,42	18,78	11,98
Alcantarillado	7,47	8,50	9,92	4,73	7,50
Drenaje y letrinas	10,73	7,45	7,75	5,92	7,42
Urbanización	33,36	33,21	30,16	20,95	31,57
Electrificación rural y colonias pobres	11,07	14,12	13,34	17,00	14,08
Infraestructura en salud	6,23	6,87	6,24	11,90	5,75
Infraestructura en educación	16,39	15,54	13,86	21,15	12,54
Mejoras de vivienda	5,53	5,76	7,74	5,37	4,65
Mejoras de caminos rurales	15,20	18,24	19,28	26,27	18,01
Infraestructura productiva rural	6,52	7,05	5,03	24,15	6,80
Apoyo a la educación	2,51	2,75	1,24	0,27	1,74
Otro	5,52	3,99	4,19	2,72	3,88

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

FAFOMUN

Cuadro II-13
USO DEL FAFOMUN EN 2002 POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO A NIVEL MUNICIPAL
 (Porcentajes)

	1	2	3	4
Seguridad pública	36,12	21,71	39,42	44,49
Deuda pública	0,28	2,12	6,90	12,40
Obra pública	54,62	63,19	38,61	30,40
Inversión	2,25	1,70	1,35	0,88
Servicios generales	3,80	7,43	8,54	8,43
Otro	2,92	1,45	3,83	2,86

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-14
USO DEL FAFOMUN EN 2002 POR ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA A NIVEL MUNICIPAL
 (Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Seguridad pública	22,21	28,10	36,22	41,24	40,79	38,25
Deuda pública	1,60	4,72	7,20	6,59	7,22	6,99
Obra pública	63,67	52,77	45,25	37,52	34,11	35,82
Inversión	0,73	1,22	1,20	1,83	1,80	2,09
Servicios generales	6,37	9,81	6,35	7,07	9,34	8,73
Otro	1,06	2,79	2,74	2,29	4,91	6,26

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-15
USO DEL FAFOMUN EN 2002 POR ÍNDICE DE MARGINACIÓN A NIVEL MUNICIPAL
 (Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Seguridad pública	23,08	29,15	39,68	50,31	42,34
Deuda pública	1,13	4,33	7,87	7,74	13,74
Obra pública	62,65	51,68	35,76	28,34	33,96
Inversión	1,56	1,37	1,54	1,97	0,06
Servicios generales	7,14	9,53	8,71	6,05	7,38
Otro	1,34	2,63	4,18	4,96	2,52

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

Cuadro II-16

USO DEL FAFOMUN EN 2002, POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO
(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Seguridad pública	39,02	39,65	42,08	10,93	42,37
Deuda pública	8,29	7,15	6,62	1,55	4,70
Obra pública	35,71	36,92	39,64	78,53	40,08
Inversión	1,70	1,18	1,44	1,43	1,80
Servicios generales	9,82	10,53	7,18	3,48	5,05
Otro	4,45	3,78	2,61	0,96	2,47

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI. Las columnas deben sumar 100.

COBERTURA CABECERA MUNICIPAL

Cuadro II-17

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN CABECERA MUNICIPAL EN 2002
POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
(Porcentajes)

	1	2	3	4
Agua potable	58,77	67,43	81,36	88,83
Drenaje y alcantarillado	28,75	39,69	68,63	79,66
Alumbrado público	60,81	69,80	83,00	89,24
Seguridad pública	59,57	68,53	78,93	85,25
Tránsito y vialidad	0,00	16,39	56,66	76,11
Limpieza de calles	47,08	60,36	70,66	79,45
Recolección de basura	51,65	64,02	80,16	89,73
Pavimentación	40,00	45,08	60,32	68,32
Mercados y centrales de abasto	24,52	26,37	51,83	62,41
Panteones y cementerios	70,08	77,15	84,62	88,07
Rastros	10,00	14,20	58,61	70,40
Parques y jardines	50,63	51,89	70,82	79,98
Transporte	61,00	59,75	77,48	82,94
Otros	0,00	1,01	1,81	1,08

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-18
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN CABECERA MUNICIPAL EN 2002 POR ÍNDICE
DE INTENSIDAD MIGRATORIA

(Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	61,99	74,61	77,61	82,63	81,64	85,40
Drenaje y alcantarillado	32,50	55,65	61,78	65,11	73,37	73,61
Alumbrado público	63,91	76,40	80,10	83,11	84,91	85,45
Seguridad pública	62,63	74,67	75,12	77,74	81,81	83,30
Tránsito y vialidad	13,81	42,84	53,30	55,70	57,70	40,80
Limpieza de calles	55,61	67,43	66,41	70,91	72,45	72,40
Recolección de basura	56,51	73,94	76,03	79,73	82,79	81,80
Pavimentación	45,55	58,85	56,45	55,69	57,12	60,43
Mercados y centrales de abasto	28,24	47,79	45,49	50,54	52,63	41,90
Panteones y cementerios	69,68	81,17	82,84	85,14	87,01	82,96
Rastros	8,78	39,91	49,22	60,86	66,62	61,65
Parques y jardines	45,58	67,51	64,80	67,93	73,05	69,47
Transporte	61,33	73,16	75,25	73,25	74,29	73,20
Otros	0,43	1,24	1,67	1,80	1,84	0,43

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-19
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN CABECERA MUNICIPAL EN 2002 POR ÍNDICE
DE MARGINACIÓN

(Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	63,45	75,75	81,16	86,57	89,41
Drenaje y alcantarillado	38,48	54,47	69,79	76,48	82,03
Alumbrado público	67,90	77,54	83,78	85,76	89,34
Seguridad pública	68,13	73,61	79,18	83,16	84,48
Tránsito y vialidad	12,82	38,75	53,65	69,43	76,82
Limpieza de calles	58,38	66,48	70,00	74,14	78,72
Recolección de basura	63,65	72,24	80,78	84,80	89,70
Pavimentación	44,93	53,76	60,37	62,78	70,65
Mercados y centrales de abasto	26,82	40,40	53,24	56,13	63,89
Panteones y cementerios	76,07	81,11	83,95	87,73	89,01
Rastros	14,48	38,62	58,74	69,22	74,47
Parques y jardines	48,65	65,35	69,22	75,46	79,08
Transporte	59,47	70,17	77,49	80,15	86,01
Otros	1,40	1,50	1,83	1,53	1,17

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-20

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN CABECERA MUNICIPAL EN 2002 POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO

(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Agua potable	83,69	81,75	76,21	65,55	76,41
Drenaje y alcantarillado	76,02	68,41	64,91	22,38	69,47
Alumbrado público	86,09	82,50	78,60	65,16	82,73
Seguridad pública	83,52	80,57	77,21	54,20	80,26
Tránsito y vialidad	64,83	58,59	47,49	2,34	54,77
Limpieza de calles	76,39	72,18	66,45	51,27	67,88
Recolección de basura	86,10	81,37	78,20	48,88	79,40
Pavimentación	65,42	60,55	59,66	27,71	64,58
Mercados y centrales de abasto	59,15	49,48	49,81	17,85	52,65
Panteones y cementerios	87,05	85,34	84,15	70,01	83,24
Rastros	69,45	57,98	46,71	3,52	59,36
Parques y jardines	76,62	73,37	64,71	30,63	71,06
Transporte	78,65	76,49	78,06	52,48	76,68
Otros	1,23	1,97	0,53	1,61	0,99

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, 2002; Conapo e INEGI.

COBERTURA RESTO DEL MUNICIPIO (fuera de la cabecera municipal)

Cuadro II-21

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN EL RESTO DEL MUNICIPIO EN 2002 POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

(Porcentajes)

	1	2	3	4
Agua potable	39,81	49,38	65,23	70,44
Drenaje y alcantarillado	6,90	18,38	39,74	50,31
Alumbrado público	39,63	48,92	67,92	74,69
Seguridad pública	36,08	49,26	63,41	71,12
Tránsito y vialidad	0,00	8,62	33,16	56,32
Limpieza de calles	33,92	46,01	51,05	55,77
Recolección de basura	32,00	40,40	56,12	70,45
Pavimentación	25,70	24,79	34,06	42,94
Mercados y centrales de abasto	4,00	10,18	21,30	35,16
Panteones y cementerios	51,68	68,16	74,25	80,03
Rastros	0,00	3,02	22,07	38,59
Parques y jardines	21,67	27,63	48,30	61,76
Transporte	42,39	42,41	58,33	66,95
Otros	0,00	0,78	1,33	0,38

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-22
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN EL RESTO DEL MUNICIPIO EN 2002 POR
ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA

(Porcentajes)

	Nula	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	51,43	55,84	61,77	66,25	66,04	70,28
Drenaje y alcantarillado	20,88	31,34	34,21	37,53	42,72	46,29
Alumbrado público	49,22	57,23	63,88	66,29	71,80	73,72
Seguridad pública	43,44	57,40	61,59	60,86	62,87	68,74
Tránsito y vialidad	11,67	25,21	34,74	32,34	33,37	21,56
Limpieza de calles	49,00	46,42	49,18	51,91	54,32	58,19
Recolección de basura	41,43	50,85	57,05	55,34	53,00	60,57
Pavimentación	34,75	34,72	32,81	31,10	31,52	32,75
Mercados y centrales de abasto	13,97	21,84	21,50	21,71	21,26	11,33
Panteones y cementerios	58,40	70,76	73,01	78,10	75,84	71,23
Rastros	4,13	13,97	22,02	25,47	23,73	22,33
Parques y jardines	39,00	45,56	44,62	44,03	48,63	48,96
Transporte	47,26	55,47	58,73	57,82	50,98	53,15
Otros	0,11	1,00	1,29	1,30	1,31	0,31

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-23
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN EL RESTO DEL MUNICIPIO EN 2002 POR ÍNDICE DE
MARGINACIÓN

(Porcentajes)

	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Agua potable	45,68	56,75	66,68	73,01	72,51
Drenaje y alcantarillado	17,05	25,56	41,05	51,13	53,65
Alumbrado público	46,00	58,51	70,71	75,15	73,40
Seguridad pública	47,03	56,11	65,26	69,05	70,22
Tránsito y vialidad	5,00	19,69	31,65	46,54	53,18
Limpieza de calles	44,88	46,81	51,92	56,29	53,57
Recolección de basura	39,73	44,45	57,61	66,06	69,68
Pavimentación	23,13	29,08	35,03	36,93	44,83
Mercados y centrales de abasto	10,60	13,58	21,99	26,85	35,95
Panteones y cementerios	66,41	70,55	73,75	78,91	79,86
Rastros	2,74	10,54	20,05	30,96	42,50
Parques y jardines	23,12	40,33	47,53	56,20	57,47
Transporte	42,60	49,32	59,28	64,98	67,49
Otros	1,11	1,19	0,96	1,07	1,08

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Cuadro II-24

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN EL RESTO DEL MUNICIPIO EN 2002 POR PERTENENCIA PARTIDISTA DEL MUNICIPIO
(Porcentajes)

	PAN	PRI	PRD	Usos y costumbres	Otro
Agua potable	55,47	67,52	65,60	57,04	49,31
Drenaje y alcantarillado	36,34	44,51	38,58	36,56	11,32
Alumbrado público	65,38	71,32	65,39	60,55	47,02
Seguridad pública	58,92	66,72	62,43	61,56	44,23
Tránsito y vialidad	28,88	40,44	36,23	26,32	1,57
Limpieza de calles	49,81	53,36	51,37	42,06	48,06
Recolección de basura	51,03	60,73	55,56	52,75	42,65
Pavimentación	34,56	35,20	34,10	36,08	18,27
Mercados y centrales de abasto	17,48	28,54	22,85	15,59	7,85
Panteones y cementerios	70,43	75,17	75,46	74,46	62,65
Rastros	22,02	30,93	21,97	13,93	0,78
Parques y jardines	43,03	53,72	49,58	37,59	19,45
Transporte	57,61	57,42	56,97	60,44	37,25
Otros	0,80	1,70	1,27	0,13	0,84

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Conapo e INEGI.

Anexo III

FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN DEL FAIS

Los recursos del ramo 33 para combate a la pobreza se distribuyen a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual contiene: a) Fondo para la Estructura Social Estatal (FESA), y b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Los recursos de ambos fondos se distribuyen a las entidades, quienes después reparten el FISM entre los municipios.

Ambos fondos se reparten con base en una fórmula creada desde 1997 y que a partir de 1998 quedó establecida en la Ley de coordinación fiscal. Desde su inicio hasta el año 2000 esta fórmula ha sufrido algunos cambios.

Su cálculo tiene dos etapas: (1) se identifica entre la población total a quienes no alcanzan a satisfacer un nivel mínimo de necesidades básicas, y (2) se reúnen regionalmente a los hogares identificados como pobres extremos para definir la asignación a cada entidad.

Primero se calcula el índice global de pobreza (IGP) mediante la fórmula:

$$\text{IGP} = (P_{1j}\beta_1 + P_{2j}\beta_2 + P_{3j}\beta_3 + P_{4j}\beta_4 + P_{5j}\beta_5)^\alpha$$

Los cálculos se basan en cinco indicadores:

W1 = ingresos por persona.

W2 = rezago educativo promedio por hogar.

W3 = espacio de la vivienda.

W4 = disponibilidad de electricidad-combustible.

W5 = disponibilidad de drenaje.

Con los indicadores se calculan cinco brechas de pobreza, lo cual permite la comparación de datos disímiles, donde P_j son las brechas de pobreza para cada hogar j :

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_w}{Z_w} \right] = \left[1 - \frac{X_w}{Z_w} \right]$$

Z_w es la norma previamente establecida para la variable X , representando la necesidad W .

X_w es el valor observado en cada hogar para la variable X , correspondiente a la necesidad W .

Cada brecha tiene un ponderador β asociado con las necesidades W .

$\beta_1=.4616$, $\beta_2=.1250$, $\beta_3=.2386$, $\beta_4=.0608$, $\beta_5=.1140$.

α es el parámetro que mide la aversión a la pobreza, que servirá para distinguir a los hogares extremos de los que no lo son. Su valor es igual a 2.

Una vez estimado el IGP, se incorpora el valor poblacional a través de multiplicarlo por el tamaño del hogar.

$$\text{MCH}_j = \text{IGP}_j * T_j$$

MCH_j es la masa carencial del hogar j .

T_j es el número de personas en el hogar j .

Para obtener el agregado regional, se calcula la masa carencial del municipio m (MCM_m).

$$MCM_m = \sum_{j=1}^{jm} MCH_j$$

jm es el número total de hogares pobres en el municipio.

Ahora se obtiene la masa carencial de cada estado e (MCE_e) agregando las MCM_m .

$$MCE_e = \sum_{m=1}^{me} MCM_m$$

me es el número de municipios en el estado.

Para calcular la Masa Carencial Nacional (MCN), se agregan las MCE_e (sin el Distrito Federal).

$$MCN = \sum_{e=1}^{31} MCE_e$$

Finalmente, se determina la aportación porcentual de cada estado e a la pobreza nacional (AE).

$$AE = \frac{MCE_e}{MCN} * 100$$

Fórmula alternativa

En caso de que no sea posible aplicar la fórmula del IGP, se sigue un **procedimiento alternativo** para determinar la distribución de los fondos con base en las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con idéntico peso:

Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del estado en similar condición.

Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.

Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.

Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad entre la población del estado en igual condición.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

 OFICINA
 SUBREGIONAL
 DE LA CEPAL
 EN
 MÉXICO

Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
- [www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail:

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

estudios y perspectivas

Series

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.eclac.org

SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL EN MÉXICO



04-3-145 - Abril de 2004
ISBN 92-1-322359-5 • S.04.II.G.28
Copyright © Naciones Unidas 2004
Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile