



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

# Mesa de Gasto Público

**Propuesta ejecutiva en materia de Desarrollo Social**

Junio de 2004



## Índice

**I.** Introducción

**II.** Antecedentes

**III.** Diagnóstico

**IV.** Propuestas en materia Competencial y de Mecanismos del Gasto Público

**A)** Propuestas en materia de distribución competencial

**B)** Propuestas en materia de Mecanismos

## **I. Introducción**

El objetivo del presente documento es brindar un marco explicativo respecto a la propuesta de modificación de mecanismos de gasto en materia de desarrollo social.

El procedimiento acordado para los trabajos de la Comisión de Mecanismos era que se retomarían las conclusiones, de los distintos sectores analizados, de la Comisión de Competencias para de ahí derivar las propuesta de modificación en la distribución de mecanismos. En base a dicho proceso se presentan las propuestas de modificación de mecanismos en la materia de desarrollo social.

Antes de presentar las propuestas, sin embargo, es pertinente hacer plantear una serie de antecedentes y diagnóstico de la situación sobre la que se harán las propuestas.

## **II. Antecedentes**

A partir de 1996 el Ramo Presupuestal 26 “Solidaridad y Desarrollo Regional” se denominó “Superación de la Pobreza”. Este ramo sería el instrumento para que el gobierno federal, a través de la SEDESOL, transfiriera recursos a los Estados y Municipios para que estos los ejecutaran, fortaleciendo el objetivo de la descentralización con la política de gasto social.

Estos fondos se asignaban con base en una fórmula para distribuir los recursos a los Estados dependiendo de su participación en la pobreza nacional; a su vez, los recursos se reasignaban al interior de cada Estado con base en una fórmula propia. El 65% de estos recursos eran operados por los ayuntamientos, mediante un fondo denominado Desarrollo Social Municipal, y el 35% restante eran ejecutados por las Entidades Federativas a través del Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

A partir de 1997 se aplicó el criterio de “equidad” a través del cual se garantizó que cada entidad recibiera al menos un 1% del monto total del fondo. Así, 31% de los recursos se repartió en partes iguales y al 69% según el cálculo del Índice Global de Pobreza en cada entidad federativa. Para evitar un uso de los recursos distinto a lo establecido por parte de los Municipios, la SEDESOL definió el esquema de operación mediante un Manual Único de Operación, y efectuó de manera directa el seguimiento físico-financiero y la evaluación de avance de las obras.

Con la creación del Ramo 33<sup>1</sup> en 1998 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, la parte del gasto social destinada a la construcción de

---

<sup>1</sup> El ramo 33 quedó compuesto, además del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, por cuatro fondos más: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones Múltiples.

infraestructura social básica se comenzó a canalizar a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en sus dos componentes: estatal (FISE) y municipal (FISM).

A diferencia del Ramo 26, el Ramo 33 se estableció dentro de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con lo cual se aseguro que las transferencias fueran independientes de los cambios políticos que pudieran acontecer. Se estableció una cantidad fija cada año junto con un calendario de suministro de recursos, y los recursos descentralizados quedaron etiquetados para un uso definido.

El propósito fundamental del FAIS es incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios básicos en las localidades más marginadas del país. Cuenta con recursos equivalentes al 2.5% de la Recaudación Federal Participable y, como ya se mencionó, se divide en dos fondos; el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), con 0.303% y 2.197% de la recaudación federal participable, respectivamente.

Tanto el FISM como el FISE deben canalizarse exclusivamente al financiamiento de obras y acciones sociales básicas, y a inversiones que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

El FISE se debe destinar a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal, mientras que el FISM debe aplicarse a obras en las siguientes categorías: *agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.*

Adicionalmente, los Municipios pueden gastar hasta un 2% de sus fondos para la realización de un programa de desarrollo institucional. Tanto Estados como Municipios pueden destinar hasta el 3% de los recursos a cubrir gastos indirectos de las obras señaladas.

### **III. Diagnóstico**

#### **Asignación de recursos**

Los recursos del FAIS se distribuyen entre las Entidades de acuerdo con la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional.

Para ello, se calcula la Masa Carencial de cada entidad a través de un Índice Global de Pobreza. Este índice es la suma ponderada de 5 “brechas” que miden la situación observada de cada hogar respecto a la norma en las siguientes necesidades básicas: *ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje, y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.*

La proporción que representa la masa carencial estatal respecto a la masa carencial nacional, determina el porcentaje relativo de recursos que recibirá la entidad. Los ponderadores de cada variable están fijos en la LCF desde 1998.

Con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de los recursos, estos son administrados y ejercidos por los gobiernos estatales y municipales, según sea el caso. El fondo se entrega mensualmente en los primeros 10 meses del año, por partes iguales, a las Entidades por conducto de la Federación, y a los Municipios a través de las Entidades.

Para hacer la distribución de recursos a los Municipios los gobiernos estatales pueden usar la misma fórmula empleada para la distribución de los recursos entre Entidades federativas, la cual aparece descrita en el Artículo 34 de la LCF, o bien, pueden usar la fórmula alternativa que está establecida en el Artículo 35<sup>2</sup>. La decisión de que fórmula se utilizará es competencia de las autoridades estatales.

Con respecto a los recursos del FAIS, el Art. 33 de la LCF establece que las Entidades federativas y los Municipios deberán:

- 1) Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- 2) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- 3) Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- 4) Proporcionar a la SEDESOL, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
- 5) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, y que impulsen el desarrollo sustentable.

### **Problemática del FAIS**

El principal problema del FAIS radica en que el mecanismo de asignación de recursos no genera incentivos apropiados para que los gobiernos receptores empleen eficientemente los recursos. La fórmula actual, “castiga” a los Municipios que disminuyen las variables de marginación, y por lo tanto desincentiva la eficiencia en el gasto, a la vez que otorga más recursos a los Municipios que no obtienen resultados positivos en la disminución de las variables que capturan las carencias y la marginación.

Este problema en el diseño de la fórmula de asignación crea incentivos perversos que limitan el impacto del fondo; por lo tanto, es de suma importancia corregir la fórmula de asignación para que se promueva la eficiencia en el gasto.

Otro problema importante es la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos. No obstante que la LCF establece que los Estados y Municipios deben proporcionar a la SEDESOL la información sobre la utilización del FAIS, sólo una minoría

---

<sup>2</sup> En el anexo 1 se explican ambas fórmulas.

de los Municipios y Estados envían información completa y clara acerca del uso de los recursos del FAIS (cuadro 1).

Al no haberse establecido fechas específicas, criterios contables homogéneos, ni formatos uniformes para que los Estados y Municipios presenten la relación de gasto de los recursos que reciben por concepto de FAIS, se dificulta la transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, es necesario señalar que la LCF no establece sanciones referentes a la falta de transparencia o información.

Una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas permitirá que la información sobre las acciones para la superación de la pobreza y la marginación, pueda ser compartida por los distintos órdenes de gobierno, y con ello, evitar la duplicidad de esfuerzos, crear sinergias y poder evaluar el impacto social de dichas acciones.

En el artículo 46 de la LCF se establecen cuales son las autoridades encargadas del control y supervisión del manejo de los recursos del Ramo 33, de acuerdo a las etapas del proceso de gasto. A pesar de estas previsiones legales, es destacable que para las autoridades de los Estados y Municipios no es del todo claro cuales son las funciones de organismos de fiscalización federales, pues para conocer con precisión dichas funciones es necesario remitirse a la legislación secundaria. Del mismo modo, existe ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos, pues en este mismo artículo se establece que las aportaciones que reciban los Estados y Municipios deberán registrarse como ingresos propios, pero en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido de los recursos, intervienen autoridades federales.

**Cuadro 1: Reportes de información del FAIS**

Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM)							
	2001				2002		
	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	I Trimestre	II Trimestre	
Municipios que reportaron en qué obras se utilizaron los recursos	700	919	1,008	1,620	246	566	
	28.8%	37.9%	41.5%	66.7%	11.4%	23.3%	
Estados que reportaron en qué obras se utilizaron los recursos	28	25	26	28	17	20	
	90.3%	80.6%	83.9%	90.3%	54.8%	64.5%	
Obras reportadas	16,793	28,443	42,921	70,085	4,065	20,609	
Fondo para Infraestructura Social Estatal (FISE)							
	2001				2002		
	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre
Estados que reportaron en qué obras se utilizaron los recursos	9	12	14	15	5	8	1
	29.0%	38.7%	45.2%	48.4%	16.1%	25.8%	3.2%
Obras reportadas	564	475	1,437	3,683	355	884	52

Fuente: SEDESOL

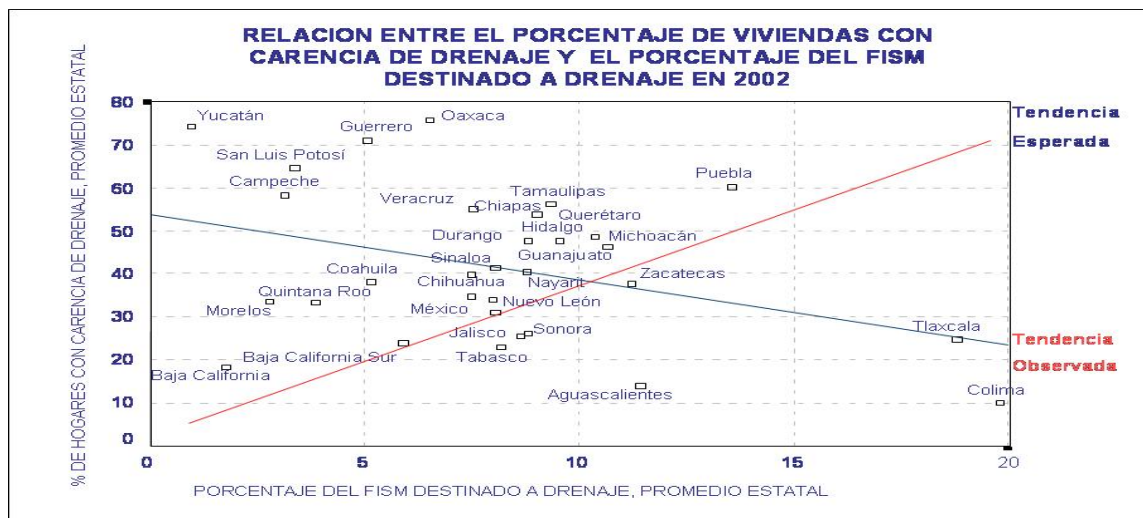
En el cuadro 1 se observa el bajo porcentaje de Estados y Municipios que reportan sobre el FISE y el FISM, respectivamente (recordemos que los Municipios reportan a través de los Estados).

Por otro lado, un análisis de la efectividad de los recursos del FAIS ofrece evidencia de la limitada correlación entre recursos invertidos y satisfacción en la provisión de servicios públicos, lo cual refleja que las prioridades de las administraciones municipales, las carencias de los Municipios y la asignación del gasto muchas veces no coinciden.

Al utilizar los datos de la “Encuesta Nacional para Presidentes Municipales sobre Desarrollo Municipal 2002” (ENAPREM 2002), sobre la provisión de servicios, las asignaciones del FAIS y las prioridades expresadas por los gobiernos municipales, se observa que sólo en la provisión de agua potable parecen coincidir las tres variables.

Por ejemplo, en el caso del drenaje se puede ver como la relación entre necesidad y gasto no es acorde a lo esperado, puesto que se observa una relación inversa entre la magnitud de la necesidad y el porcentaje del FISM dedicado a ella (gráfica 1).

**Gráfica 1: Magnitud de la necesidad de Drenaje y porcentaje del FISM dedicado a ella.**

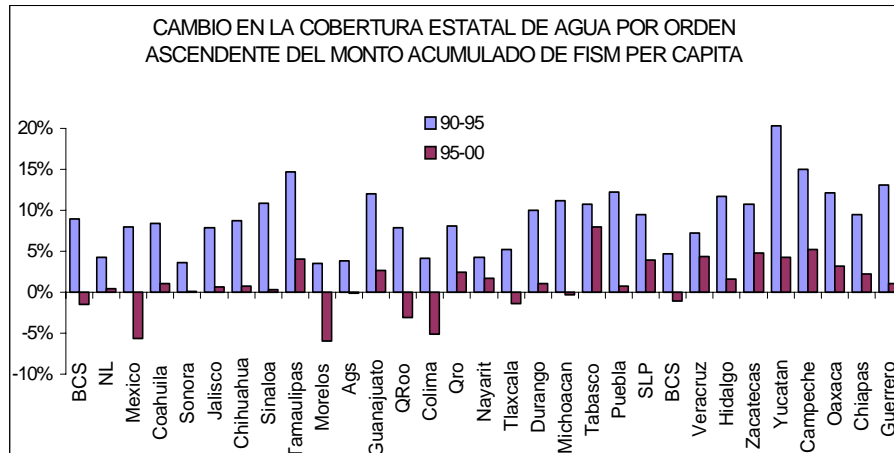


Fuente: ENAPREM 2002

También es necesario señalar que la efectividad del gasto público en infraestructura social básica se ha reducido en los últimos años. Usando datos del Censo de 2000, del Censo de Población y Vivienda de 1995 y de las encuestas a los presidentes municipales -que son realizadas conjuntamente por la Sedesol y el INEGI-, se observa que los incrementos en la cobertura de servicios básicos fueron mucho mayores entre 1990 y 1995 que entre 1995 y 2000. En la gráfica dos se encuentran ordenados los Estados por montos acumulados que recibieron sus Municipios de FISM per cápita y se comparan con los cambios en la cobertura de agua potable durante los períodos 1990-1995 y 1995-2000.



**Gráfica 2: Cambios en la cobertura de agua potable.**

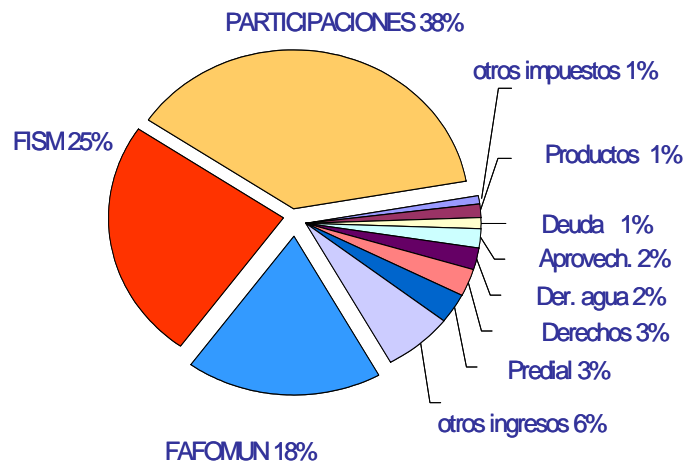


Fuente: Censo 2000, Cuento de Población y Vivienda 1995 y ENAPREM varios años

El decremento en la efectividad del gasto descentralizado es evidente, lo cual puede ser explicado por el esquema de financiamiento que se ha generado con la descentralización de recursos –basado principalmente en transferencias fiscales–, aunado a la falta de transparencia y rendición de cuentas de dicho gasto.

El desempeño de los gobiernos municipales se ve afectado por su estructura fiscal, ya que estos reciben la mayor parte de sus recursos a través de aportaciones y participaciones federales, mientras que los ingresos propios constituyen una parte muy pequeña de sus ingresos (ver gráfica 3). El diseño actual del sistema de transferencias no parece generar incentivos para que los Municipios mejoren sus niveles de recaudación. La excesiva dependencia financiera de los gobiernos locales afecta la eficiencia y la rendición de cuentas, ya que es difícil para los ciudadanos saber que se está haciendo con los impuestos que pagan, además de que las deficiencias en la provisión de bienes y servicios se perciben como problemas del Gobierno Federal.

**Gráfica 3: Composición de los Ingresos Municipales en 2001**



Fuente: Díaz Cayeros, Alberto y Silva Castañeda Sergio, "Descentralización a Escala Municipal en México: La Inversión en Infraestructura Social", Serie estudios y perspectivas, (CEPAL), Diciembre 2003.

Por último, debido a que actualmente existen dos fórmulas que puede utilizar los Estados para asignar recursos a los gobiernos municipales, los recursos entre municipios con niveles similares de marginación son muy variables, e incluso los ingresos por este concepto para un mismo municipio a veces crecen y otras decrecen. El desconocimiento sobre la fórmula de asignación utilizada por cada Estado provoca confusión e inconformidades municipales que se dirigen al Gobierno Federal, e incluso politizan la asignación de recursos.

Las fórmulas existentes arrojan resultados diferentes. La primera fórmula (Art. 34 de la LCF) está basada en variables de bienestar social a nivel hogar, y la fórmula alternativa está basada en indicadores a nivel municipio, lo cual favorece en las asignaciones a las localidades más pobladas. Estas diferencias en los resultados de emplear una u otra fórmula contribuyen a generar una brecha importante entre la provisión de recursos en las cabeceras y el resto del municipio, lo cual también puede ser visto como una consecuencia de darle mayor importancia a los votantes más cercanos, aún cuando los habitantes más vulnerables están fuera de éstas.

**Cuadro2: Diferencias en la cobertura de servicios básicos entre la cabecera y el resto del municipio.**

	Cobertura 2001			Cobertura 1994			Diferencia entre Encuestas		
	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha
Rastros	51.2	19.8	-31.4	33.3	6.7	-26.6	17.9	13.1	-4.8
Drenaje	62.1	35.4	-26.7	51.3	20.2	-31.1	10.8	15.2	4.4
Mercados	46.8	20.4	-26.4	33.9	6.2	-27.7	12.9	14.2	1.3
Tránsito	49.3	30.2	-19.1	33.7	13.9	-19.8	15.6	16.3	0.7
Pavimentación	57.1	32.9	-24.2	43.2	14.9	-28.3	13.9	17.9	4.1
Basura	76.8	54.1	-22.7	65.1	27.3	-37.8	11.8	26.9	15.1
Parques	67.4	45.8	-21.6	52.2	20.9	-31.3	15.2	24.9	9.7
Agua	78.1	61.5	-16.6	79.6	55.5	-24.1	-1.6	6	7.6
Alumbrado	79.8	63.5	-16.3	78	53	-25	1.8	10.5	8.7
Transporte	73.5	55.6	-17.9	59.4	38.8	-20.6	14.1	16.8	2.7
Limpia	68.6	50.2	-18.4	58.6	27.7	-30.9	10	22.5	12.5
Seguridad	76.7	60.4	-16.2	73.6	48.4	-25.2	3.1	12	8.9
Panteones	83	73.2	-9.8	84.8	57.9	-26.9	-1.9	15.3	17.2

Fuente: Tomado de Diaz-Cayeros y Silva 2003.

La brecha existente entre la provisión de recursos en las cabeceras y el resto del municipio también se puede tomar como una muestra de la debilidad en la rendición de cuentas que se observa a nivel municipal.

## IV. Propuestas en materia Competencial y de Mecanismos del Gasto Público

### A) Propuestas en materia de distribución competencial

El objetivo de la propuesta consiste en alinear las competencias entre ámbitos de gobierno de acuerdo a las principales funciones que realiza la Política de Desarrollo Social. El resumen de las propuestas se presenta en el cuadro 3, que utiliza el Modelo de Clasificación Funcional Homologable.

Se definió como la principal función en materia de Desarrollo Social a la Promoción del Desarrollo.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) sirve de base en el diagnóstico de la distribución de competencias en materia de desarrollo social. Antes de abordar la matriz del Modelo de Clasificación Funcional Homologable, se enuncian algunos artículos de la LGDS que facilitarán la comprensión de dicho modelo:

**Artículo 9.** *Los municipios, los gobiernos de las Entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularan y aplicaran políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.*

**Artículo 13.** *La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo*

**Artículo 17.** *Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.*

**Artículo 24.** *Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado*

**Artículo 33.** *Los municipios, los gobiernos de las Entidades federativas y el Gobierno Federal fomentaran las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.*

**Artículo 61.** *El Gobierno Federal, los de las Entidades federativas y los municipios garantizaran el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.*



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PÚBLICO

---

En la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el capítulo II se dedica a las competencias de los tres ámbitos de gobierno en materia de desarrollo social - artículos 39 al 46- con el que se complementa el análisis de la distribución competencial. Además de la LGDS se emplearon la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Agraria (LA) para orientar el trabajo. En el Anexo 1 se presenta un cuadro que resume cuales fueron los artículos utilizados para formar la matriz de funciones y competencias.

Aunado a la revisión de la legislación existente, el análisis de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno -y el desarrollo de propuestas sobre la misma- debe considerar una serie de aspectos funcionales, con el objeto de asegurar la eficiencia, eficacia y oportunidad en el gasto, así como de alcanzar objetivos nacionales en materia de desarrollo social. Ello implica considerar los siguientes aspectos:

- a) Llevar beneficios esenciales a todos los mexicanos, independientemente de su lugar de residencia.
- b) Características de la demanda: grado de heterogeneidad en necesidades y preferencias de la población respecto a ciertos satisfactores.
- c) Capacidad financiera y técnica de los diversos órdenes de gobierno para llevar a cabo acciones de redistribución.
- d) Costos de proveer bienes y servicios, así como de operar de programas sociales; tomando en cuenta la presencia de economías de escala.
- e) Existencia de externalidades positivas o negativas sobre personas o en términos territoriales que determinen el ámbito territorial de acción que maximice el impacto de la política social.

**Cuadro 3. Distribución de Competencias en Materia de Desarrollo Social<sup>3</sup>**

Función	Subfunción	Sub-subfunción	Legislación	P	Diseño de Política Pública	P	Regulación	P	Infraestructura	p	Provisión y Prestación	P	Control	P	Fiscalización	p	Financiamiento
1 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL	1.1 Combatir la pobreza	1.1.1 Apoyos diversos para el combate integral a la pobreza	F,E	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E	F,E,M	F,E,M	F,E	F,E,M
		1.1.2 Definición y medición de la pobreza	F	--	F	--	F	--	F	--	F	--	F	--	F	--	F
		1.1.3 Promover la distribución y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos	F	F	F	F,E,M	F	F,E	F	F,E,M	F	F,E,M	F	F,E,M	F,E	--	F,E,M
	1.2 Coordinar la planeación nacional y regional del Desarrollo Social	1.2.1 Equipamiento urbano y asentamientos humanos	F,E	--	F,E	F,E,M	F,E,M	E,M	F,E,M	E,M	F,E,M	E,M	F,E,M	E,M	F,E	--	F,E,M
		1.2.2 Promoción del desarrollo rural	F,E	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	E,M	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	F,E	F,E,M
		1.2.3 Formular y coordinar la atención de las zonas de atención prioritaria	F	F	F	F,E,M	F	F,E	F	F,E,M	F	F,E,M	F	F,E,M	F,E	--	F,E,M
	1.3 Fomentar la participación de los sectores social, privado y público, en el Desarrollo Social		F,E	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	--	F,E,M	F,E	F,E,M
	1.4 Elaborar padrones de beneficiarios de la Política Nacional de Desarrollo Social		F	F,E	F	F,E	F	F,E	NA	NA	F,E	--	F	F,E	F	F,E	F,E

<sup>3</sup> F, E y M representan los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, respectivamente. P significa propuesta y “--” que no hay cambios en P. NA significa no aplica.



**MESA DE GASTO PUBLICO**

	1.5	Evaluar la Política Nacional de Desarrollo Social		F	--	F	--	F	--	NA	N A	F	F, E	F	F, E	F	F,E	FE
--	-----	---	--	---	----	---	----	---	----	----	--------	---	---------	---	---------	---	-----	----



- **Combatir la pobreza**

El combate a la pobreza y la redistribución del ingreso, son funciones inherentes de los gobiernos. Cada orden de gobierno, en su respectivo ámbito, debe emprender acciones para lograr la igualdad entre personas y regiones. Por ejemplo, la federación se enfocará en las acciones de alcance nacional o interestatal (como lo es promover la igualdad en la calidad de vida entre las diferentes regiones del país), mientras que los gobiernos subnacionales se deben ocupar de la provisión de bienes públicos locales (como la infraestructura social básica municipal y estatal).

Dentro del concepto de “Apoyos diversos para el combate integral a la pobreza” se engloban un conjunto de acciones que tienen como finalidad promover la igualdad de oportunidades para toda la población. Comprende acciones como las que a continuación se citan y que tienen su fundamento en la LGDS:

- *Desarrollo de capacidades:* Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación y el abasto, así como acciones que contribuyan a fortalecerlos incluyendo la capacitación en materia de prácticas alimenticias y salud preventivas.
- *Generación de oportunidades de ingreso:* Superación de la pobreza a través de acciones que fomenten la generación de empleo, el autoempleo, el acceso al ahorro y crédito, y el acceso a mercados laborales y de productos.
- *Formación del patrimonio y certidumbre patrimonial:* Superación de la pobreza a través de acciones que fomenten la formación del patrimonio por parte de los hogares, incluyendo programas de vivienda y otros que faciliten la acumulación de activos físicos y productivos, así como acciones que otorguen certidumbre a las familias a través de formalización y protección a los derechos de propiedad.
- *Protección social contra riesgos* a través de mecanismos de seguro y programas de asistencia que ayuden a disminuir la condición de vulnerabilidad.

Obviamente, los tres órdenes de gobierno participan en este tipo de acciones, en sus respectivos ámbitos y en la medida de sus posibilidades. Es por eso que en la matriz se sugiere que los tres órdenes de gobierno participen en prácticamente todos los tramos competenciales. Es importante señalar que la propuesta en materia de financiamiento faculta a los gobiernos estatales y municipales a complementar los recursos federales. Por último, se debe enfatizar la importancia de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para evitar la duplicidad de acciones y optimizar la cobertura e impacto de las acciones de la política social.

La distribución y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos localizada en zonas rurales de alta y muy alta marginación y de difícil acceso, ha de estar garantizado por las diferentes

instancias gubernamentales, mediante un esquema de coordinación de acciones que garantice la no duplicidad de esfuerzos.

El abastecimiento de productos básicos en las zonas de alta y muy alta marginación y de difícil acceso puede resultar poco rentable para la inversión privada, debido al relativamente pequeño tamaño de mercado que ahí se presenta; por tanto, la intervención gubernamental es requerida. Adicionalmente, cuando el gobierno provee los productos básicos se logra generar economías de escala derivadas de la compra de altos volúmenes de productos para su posterior venta a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local.

El gobierno federal tiene ventajas comparativas para lograr las economías a escala señaladas anteriormente, y para llevar a cabo acciones que aseguren la complementariedad de otras acciones sociales con aquellas dirigidas al abastecimiento de productos básicos. Bajo un esquema de eficiencia, sin embargo, cabe la participación de los gobiernos estatales y municipales en la distribución y provisión de los bienes referidos.

En lo referente a la definición y medición de la pobreza, se señala esta subfunción como competencia exclusiva del gobierno federal, puesto que es importante contar con medidas y definiciones generales que sean de alcance y aplicación nacional.

- **Coordinar la planeación nacional y regional del Desarrollo Social**

La planeación del desarrollo social tendrá que incluir a los planes y programas municipales, estatales y federales para el desarrollo social. Estos últimos se deberán integrar en el Programa Nacional de Desarrollo Social que emane del Plan Nacional de Desarrollo. En la coordinación y planeación del desarrollo social convergen los tres órdenes de gobierno, cada uno en su ámbito correspondiente, siempre buscando la complementariedad de las acciones.

Los asentamientos humanos comprenden todas aquellas acciones relativas a la adquisición, incorporación y regulación de la tenencia de la tierra, como instrumento de superación de la pobreza. Las acciones relativas a los asentamientos humanos se desenvuelven en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio con la finalidad de dotar a la población de un instrumento de carácter jurídico, como son los títulos de propiedad emitidos por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), en los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, y en la adquisición de suelo libre para el crecimiento ordenado de las ciudades y para la futura adquisición de vivienda social al bajo costo. El equipamiento urbano interviene como un instrumento de perfeccionamiento de las acciones de desarrollo urbano, cuando los predios que se encuentran contemplados en las

acciones en materia de asentamiento humanos, son dotados por las autoridades locales con el equipamiento y servicios básicos.

En materia de asentamientos humanos se observa cierta centralización. La Constitución asigna a los municipios una serie de atribuciones que siempre tienen mediación de los gobiernos estatales e inclusive para el caso de prestación de servicios municipales es necesaria la anuencia de los gobiernos estatales.

Si los planes de desarrollo urbano ya son reconocidos como jurisdicción del municipio, estos deben implementarse con la vigilancia de los gobiernos estatales y sobre el rumbo establecido por el Gobierno Federal, tomando las acciones de cada orden de gobierno como partes interdependientes de un esquema nacional.

La propuesta apunta a la descentralización que limite en un marco normativo -de una manera clara- los alcances de la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno. Este marco deberá promover una reglamentación a la Ley General de Asentamientos Humanos, que establezca una definición clara de políticas públicas nacionales y que otorgue a los organismos locales la posibilidad de actuar en materia de asentamientos humanos.

La promoción del desarrollo rural comprende el fomento de acciones productivas, empleo; generación de polos de desarrollo, promoción de la construcción y el mejoramiento de las vías de transporte y comunicación, los sistemas de agua y alcantarillado, la telefonía, electrificación, el equipamiento escolar y la vivienda, así como otros apoyos a obras de desarrollo de infraestructura social básica. También favorece la creación de unidades para capacitación laboral o mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales.

Es importante que tanto el gobierno federal como el estatal, en sus respectivos ámbitos, busquen establecer las condiciones para canalizar recursos que permitan -entre otras acciones- la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos; y lleven a cabo las acciones que propicien el desarrollo social -regionalmente equilibrado- del sector rural. Los gobiernos estatales y municipales, en tanto que están más cercanos a la población potencialmente beneficiaria de estos servicios, pueden participar más eficientemente en las tareas de provisión de infraestructura. Cada orden de gobierno debe actuar en coordinación con los restantes órdenes, para evitar la duplicidad de esfuerzos y mejorar la cobertura e impacto de las acciones de promoción del desarrollo rural.

Las zonas de atención prioritaria son las áreas o regiones, de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos. A partir de esta definición, las políticas de desarrollo social buscarán abatir dichas insuficiencias y rezagos.

Conforme la LGDS, la determinación de estas zonas compete al gobierno federal, siguiendo un criterio redistributivo que favorezca el equilibrio entre regiones. En la atención a estas zonas, a fin de lograr mayor eficiencia y potenciar el impacto, los tres órdenes de gobierno pueden coordinar acciones y destinar recursos para la ejecución de programas especiales.

- **Fomentar la Participación de los Sectores Social, Privado y Público en el Desarrollo Social.**

Los distintos órdenes de gobierno han de fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas. En este sentido, han de buscar estimular la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para tal fin.

- **Elaborar padrones de beneficiarios de la Política Nacional de Desarrollo Social**

Es importante contar con padrones nacionales de información de los beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales; a fin de dirigir la distribución de los apoyos hacia las personas y regiones que más lo necesitan, así como evitar duplicidad de esfuerzos. Asimismo, por medio de la elaboración de padrones, se busca la generación de sinergias, además de potenciar el impacto de los programas sociales. Los tres órdenes de gobierno deben proporcionar la información necesaria para la elaboración de los padrones, pero el gobierno federal debe ser el responsable de dichos padrones, debido a la naturaleza y alcance de los mismos.

- **Evaluar la Política Nacional de Desarrollo Social**

La evaluación de los programas de desarrollo social es un instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos y metas alcanzados, ponderar su eficiencia y conocer los impactos sobre la transformación de las condiciones de vida de la población. La evaluación mejora la instrumentación de las políticas públicas, retroalimenta y corrige la operación y diseño de los programas sociales.

La evaluación de la política social es una función muy importante en la promoción del desarrollo social, y va más allá de lo que se define como “Control” en los tramos competenciales del Modelo de Clasificación Funcional Homologable. La evaluación permitirá mejorar los resultados e impactos obtenidos hasta ahora, ya que además de cuantificar los resultados, guiará los esfuerzos hacia mejores prácticas para promover el desarrollo social.



Debido a la importancia de contar con estándares, reglas y procedimientos generales homogéneos de aplicación nacional, la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social es primordialmente competencia federal. No obstante, las entidades federativas y municipios deben llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus propios programas y acciones para el Desarrollo Social.

## **B) Propuestas en materia de Mecanismos**

Es importante resaltar que la insuficiencia de ingresos públicos para hacer frente a los requerimientos que la sociedad mexicana demanda se refleja evidentemente con mayor severidad en los aspectos de la más alta prioridad. Es el caso de los recursos asignados al desarrollo social.

### **Propuestas generales:**

- Revisar los mecanismos de asignación de las transferencias por convenio, reconociendo la heterogeneidad, diferencias estructurales, así como las diferencias en la capacidad de corresponsabilidad financiera que se observa en los Estados y Municipios.

### **EN PARTICULAR:**

Se propone la creación de un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, **cuya denominación sería “Fondo para el Desarrollo Social con un Enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones”**, que sustituye al actual FAIS, mismo que a su vez se compondría de dos sub fondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la Pobreza.

- Incluir al D. F. en la distribución del Fondo de Desarrollo Social, como cualquier otra Entidad Federativa considerando en el fondo, la incorporación de los recursos que actualmente le son asignados por el gobierno federal para esta materia.

### **Subfondo de Infraestructura Social (SFIS)**



Este subfondo tendría los mismos objetivos, líneas de acción y recursos del FAIS, pero corrigiendo sus inconvenientes por medio de las siguientes propuestas:

- a) Se propone una fórmula única de distribución (Art. 34 de la LCF) para distribuir los fondos a los Municipios.
- b) Crear incentivos para que los estados busquen realmente abatir las desigualdades, se propone “compensarles”<sup>4</sup> una proporción de lo que pierden al reducir sus carencias y flexibilizar las etiquetas de gasto<sup>5</sup>.
- c) Incluir en la fórmula de asignación de recursos un componente que considere la densidad y la dispersión geográfica de la población.
- d) Incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el acceso a la información de todas las partes del sistema.
- e) Implantar estrategias y mecanismos de medición del desempeño para mejorar la eficiencia del gasto.
- f) Este subfondo sería operado por los Municipios y las Entidades Federativas, en los términos que se distribuye actualmente el FAIS (2.197% de la RFP para los Municipios y 0.303% de la RFP para los Estados).
- g) En el caso municipal, en una primera instancia, se mantendría el catálogo de obras vigente para, en instancias posteriores, identificar las necesidades más apremiantes. Conforme se avance en el abatimiento de dichas necesidades, se identificarán otros rubros de acción prioritaria. Para aquellos municipios que hayan cubierto, en cierto grado, sus necesidades básicas (como pueden ser los municipios en zonas metropolitanas), se analizará la pertinencia de ampliar el catálogo, para estimular obras intermunicipales de impacto social.
- h) Los municipios podrán establecer convenios de desarrollo social intermunicipales, con municipios de otras Entidades Federativas y con el gobierno de su Entidad Federativa, con el propósito de alcanzar los mayores niveles de eficiencia en el gasto público.

---

<sup>4</sup> En virtud de que las etiquetas se flexibilizarían para aquellos municipios que se desempeñaran relativamente mejor que el resto, estos municipios podrían atender otro tipo de necesidades comunitarias.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la compensación (C) podría determinarse de la siguiente manera:  $C = \lambda(MC_{t-1} - MC_t)$  cuando  $\Delta MC < 0$



- i) Las acciones emprendidas por los Estados habrían de ajustarse a un catálogo similar al municipal, con el entendido de que las obras y acciones sean de alcance o ámbito regional o intermunicipal.
- j) La entrega de recursos, tanto del Gobierno Federal a los Estados como de éstos últimos a los Municipios, tendría que ser oportuna, ágil y directa. La emisión de normatividad estatal no deberá retrasar la entrega de recursos a los Municipios.

### **Subfondo de Combate a la Pobreza (SFCP)**

- k) Su objetivo sería disminuir la pobreza y buscar la equidad social y económica al interior de cada Estado. Se destinaría a acciones de superación de la pobreza, asistencia social, atención a grupos vulnerables, y a otras acciones de desarrollo social. El fondo tendría cuatro vertientes:
  - Desarrollo de capacidades.
  - Generación de Oportunidades y de Ingresos.
  - Formación del Patrimonio y Certidumbre Patrimonial.
  - Protección Social.
- l) Sería operado por los Estados y los Municipios y su asignación se haría de acuerdo a una fórmula que considere los criterios que defina el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- m) Los recursos de este subfondo tendrían como principal origen una proporción de los recursos adicionales derivados del incremento permanente de los ingresos tributarios.
- n) Se definirán mecanismos específicos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.
- o) Estos recursos podrán aplicarse directamente a programas y acciones estatales y Municipales para la superación de la pobreza, o bien como recursos complementarios a los esfuerzos del Gobierno Federal, creando sinergias y evitando la duplicidad de acciones.



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## **MESA DE GASTO PÚBLICO**

---

- La consideración de la incorporación del D. F. al fondo y de nuevas variables en las formulas de distribución, deberá realizarse en función de los recursos existentes y sus impactos en las haciendas de las Entidades Federativas y Municipios.



**Cuadro 5. Mecanismos y distribución de competencias en materia de Desarrollo Social**

			Marco Jurídico		Mecanismo	
Función	Subfunción	Sub-subfunción	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
1 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL	1,1 Combatir la pobreza	para el combate integral a la	LGD, Ley de Coordinación Fiscal, LOAPF	Adecuación del Marco Jurídico	Transferencias	* Revisar los mecanismos de asignación las transferencias por convenio.
		1.1.1 pobreza			Condicionadas	
		1.1.2 pobreza			Transferencias en Coordinación (Ramo20), Recursos Autonomos	
	1,2 Coordinar la planeación nacional y regional del Desarrollo Social	1.1.3 escasos recursos	LGDS, Ley de Coordinación Fiscal, LGAH, LOC	Adecuación del Marco Jurídico	Transferencias	* Se propone la creación de un mecanismo de distribución de recursos, que busque estimular el desarrollo equilibrado de las regiones del país. * Crear un fondo de Desarrollo social que incluya dos subfondos (SFIS y SFCP)
		1.2.1 humanos			Condicionadas	
		1.2.2 Promoción del desarrollo rural			Transferencias en Coordinación (Ramo20), Recursos Autonomos	
	1,3 Fomentar la participación de los sectores social, privado y público, en el Desarrollo Social	1.2.3 prioritaria	LGDS, LOAP, LFFAROSC	Adecuación del Marco Jurídico	Recursos	*Respecto a SFIS: Las entidades Federativas deben usar la fórmula del art. 34 LCF. *Premiar a los municipios que
1,4 Social	Elaborar padrones de beneficiarios de la Política Nacional de Desarrollo	LGDS, LDS Estados	Adecuación del Marco Jurídico	Autonomos	*Incluir en la fórmula de asignación de recursos un componente que considere la densidad poblacional y la dispersión geográfica	
1,5 Social	Evaluar la Política Nacional de Desarrollo	LGDS, LOAPF, LDS Estados	Adecuación del Marco Jurídico	Ramo 20 Recursos Autonomos	* Respecto a SFCP: Sería operado por los Estados. Se destinaría a asistencia social y combate a la pobreza.	

**LGDS: Ley General de Desarrollo Social**

**LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos**

**LA: Ley Agraria**

**LFFAROSC: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**



**Anexo I**

**Cuadro 6: Legislación actual**

Función	Subfunción	Legislación Actual
1 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL	1.1 <b>Combatir la pobreza</b>	LGDS: Art. 9, 19-VI, 34, 36, 43 y 81 / LOAPF Art. 32 -I y XVI, VI, XVII / LCF Cap. V
	1.2 <b>Coordinar la planeación nacional y regional del Desarrollo Social</b>	LGDS: Art. 14, 19, 29 al 32 y 43 / LOAPF: Art. 32- IV, IX al XV / LGAH: Art. 6,8,9,7-V, 13-XII, 51-II y 52 / LA: Art. 6
	1.3 <b>Fomentar la participación de sociedad, y de los sectores privado y público, en el Desarrollo Social</b>	LGDS: Art. 33, 34, 38-IV, 43-II y VII, 44-V y 45-VII / LOAPF: Art 32, LFFAROSC
	1.4 <b>Elaborar padrones de beneficiarios de la Política Nacional de Desarrollo Social</b>	Art. 27 LGDS
	1.5 <b>Evaluar la Política Nacional de Desarrollo Social</b>	Art. 43-IX y 71 / LOAPF Art. 32-I

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos

LA: Ley Agraria

LFFAROSC: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

LCF: Ley de Coordinación Fiscal