

DESARROLLO SOCIAL

PROPUESTA (Resumen)

I. 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 el 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 33¹ en 1998 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, la parte del gasto social destinada a la construcción de 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 aseguró 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.

¹ 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.

En la actualidad, 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 rubros predefinidos².

II. 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 Pobreza³. 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,

² Dichos rubros son: 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

³ 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*

pueden usar la fórmula alternativa que está establecida en el Artículo 35⁴. La decisión de que fórmula se utilizará es competencia de las autoridades estatales.

Con respecto a los recursos del FAIS, las entidades federativas y los Municipios deberán⁵:

- 1) **Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos, obras y acciones, costo, ubicación, metas y beneficiarios;**
 - 2) Promover la participación de las comunidades beneficiarias;
 - 3) Informar a sus habitantes, sobre los resultados alcanzados;
 - 4) Proporcionar a la SEDESOL, la información que sobre la utilización del FAIS le sea requerida, y
 - 5) Procurar que las obras sean compatibles con la preservación del medio ambiente, y que impulsen el desarrollo sustentable.

Problemática del FAIS

1. 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 aquellos que no obtienen resultados positivos. Este problema en el diseño de la fórmula de asignación crea incentivos perversos que limitan el impacto del fondo.

2. La falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos. No obstante que la LCF lo establece, sólo una minoría de los Municipios y Estados envían información completa y clara acerca del uso de los recursos del FAIS (cuadro 1, versión no ejecutiva). 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, pueda ser compartida por los distintos órdenes de gobierno, evitando así la duplicidad de esfuerzos, creando sinergias y mejorando la evaluación de las 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 esto, para las autoridades de los Estados y Municipios no es del todo claro cuales son las funciones de organismos de fiscalización federales, haciendo 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

⁴ En el anexo 1 se explican ambas fórmulas.

⁵ Art. 33 de la LCF

en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido de los recursos, intervienen autoridades federales.

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.

También es necesario señalar que la efectividad del gasto público en infraestructura social básica se ha reducido en los últimos 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 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.

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.

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.

III. 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.

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 2 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.

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”⁶ una proporción de lo que pierden al reducir sus carencias y flexibilizar las etiquetas de gasto⁷.
- 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

⁶ 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.

⁷ Por ejemplo, la compensación (C) podría determinarse de la siguiente manera: $C = \lambda(MC_{t-1} - MC_t)$ cuando $\Delta MC < 0$

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.
- 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.
- p) 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.