

Estudios del ramo 33

Carlos Chiapa y César Velázquez
Coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

ESTUDIOS DEL RAMO 33

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

Agustín Escobar Latapí
CIESAS-Occidente

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Salomón Nahmad Sittón
CIESAS-Pacífico Sur

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2006-2010

Félix Acosta Díaz
El Colegio de la Frontera Norte

Juan Ángel Rivera Dommarco
Instituto Nacional de Salud Pública

María Graciela Freyermuth Enciso
CIESAS-Sureste

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE
LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

EL COLEGIO DE MÉXICO

Javier Garcíadiego Dantán
Presidente

Manuel Ordorica Mellado
Secretario General

Jean François Prud'homme
Coordinador General Académico

Alberto Mario Palma Cabrera
Secretario Adjunto Académico

Álvaro Baillet Gallardo
Secretario Adjunto Administrativo

Antonio Yúnez Naude
Director del Centro de Estudios Económicos

Francisco Gómez Ruiz
Director de Publicaciones

Colaboradores

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

EQUIPO TÉCNICO

Thania Paola de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Ania Ivette Gómez Sosa
Manuel Triano Enríquez
Luis Everdy Mejía López
Gina Laura Andrade Baena

EL COLEGIO DE MÉXICO

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Ana Sofía Collignon del Mar
Guillermo Garnica Reyes
Rodrigo Mariscal Paredes
Alejandro Montesinos Ovilla
Ariadna Vargas Barrera
Santiago Vargas Soto
Leonor Zubimendi Torán

EQUIPO TÉCNICO

Bertha Lidia Ceballos Valencia
Laura Jiménez Acosta

EXPERTO EN OPINIÓN PÚBLICA
Y TRABAJO DE CAMPO
Carlos L. Moreno

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

ESTUDIOS DEL RAMO 33

Coordinadores
Carlos Chiapa y César Velázquez



COPEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

EL COLEGIO DE MÉXICO
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA
DE DESARROLLO SOCIAL

336.72

E827

Estudios del Ramo 33 / coordinadores, Carlos Chiapa y César Velázquez. – 1a ed. – México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011.
293 p. ; 22 cm.

ISBN 978-607-462-301-7

1. México. Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y Municipios – Evaluación. 2. Política de gastos del gobierno – Evaluación. 3. Finanzas públicas – México. I. Chiapa, Carlos, coord. II. Velázquez, César, coord.

Los puntos de vista expresados por los autores de los capítulos que conforman este libro son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social o la de El Colegio de México.

Primera edición, 2011

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México D. F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-301-7

D.R.© Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social
Blvr. Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn
01060 México, D.F.
www.coneval.gob.mx

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo, <i>Gonzalo Hernández Licona</i>	11
Introducción, <i>Carlos Chiapa y César Velázquez</i>	13
I. Evaluación del Ramo 33, <i>Carlos Chiapa y César Velázquez</i>	17
Introducción	17
Marco teórico y federalismo fiscal en México	18
Transferencias intergubernamentales	20
Evolución del federalismo fiscal en México	21
Situación actual del federalismo fiscal en México	24
Análisis de los fondos	27
Transparencia en la distribución	31
Análisis de los indicadores	53
Transparencia y rendición de cuentas	56
Conclusiones	61
Bibliografía	63
II. Hacia una caracterización de las determinantes del gasto estatal en México, <i>Horacio Enrique Sobarzo Fimbres, Lucía Atzimba Ruiz Galindo y María Guadalupe García Salazar</i>	65
Introducción	65
Evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México	67
Características del sistema actual de las relaciones fiscales intergubernamentales	73
El modelo	77
Conclusiones	87
Anexo. Descripción y fuente de las variables	88
Bibliografía	89
III. La federalización educativa, una federalización interrumpida, <i>Bernardo Naranjo y Arturo Villalobos</i>	93
Introducción	93
La federalización	94
La reconcentración de la política educativa	100
La tendencia centralizadora se consolida	106
Hacia un mejor equilibrio entre atribuciones y responsabilidades	111
Bibliografía	112

IV. FASSA: Análisis sobre equidad y alternativas de asignación, <i>Nelly Aguilera y Mariana Barraza-Lloréns</i>	115
Introducción	115
Antecedentes: De la descentralización de los servicios de salud y la implementación del sistema de protección social en salud	118
Sobre cómo el FASSA contribuye a la desigualdad financiera y de los resultados de salud en México	122
Alternativas de asignación del FASSA	132
Conclusiones	138
Bibliografía	141
V. Eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales, <i>Carlos Moreno Jaimes</i>	145
Introducción	145
La asignación territorial del FISM en México	147
El gasto municipal en agua potable	158
Evolución de la cobertura del agua y el drenaje y sus modalidades de acceso	162
Eficacia del gasto municipal en la cobertura de agua y drenaje	165
Conclusiones e implicaciones	173
Bibliografía	174
VI. La participación ciudadana en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM): ¿Realmente importa?, <i>Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís</i>	177
Introducción	177
La participación ciudadana en los municipios mexicanos: Una propuesta de tipología	180
Radiografía de la participación social en el FISM: Complejidad de la arena de políticas, profundidad de la participación y modos de interacción gobierno-sociedad	184
Breve exploración de los efectos de la participación social en los objetivos y dinámicas del FISM	191
Conclusiones	220
Anexo metodológico: Sobre la construcción de los modelos de participación ciudadana	223
Bibliografía	225

VII. Determinantes del subejercicio presupuestal en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Ramo 33, <i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	227
Introducción	227
La distinción entre “subejercicio” y “economía”	228
El subejercicio <i>presupuestal</i> como objeto de estudio	230
Rasgos centrales del FASP y de los Foseg	231
El subejercicio del FASP: Las claves que aparecen en los informes trimestrales	239
Determinantes del subejercicio: Una primera aproximación	246
Conclusiones	253
Anexo 1	255
Anexo 2	256
Anexo 3	258
Anexo 4	259
Bibliografía	260
VIII. Trayectoria, criterios de asignación y destino del fondo de aportaciones para la seguridad pública, y dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de sus recursos, <i>Guillermo Zepeda Lecuona</i>	263
Introducción	263
Trayectoria del gasto nacional y descentralizado en materia de seguridad ciudadana y justicia penal	264
El fondo de Aportación para la Seguridad Pública y los criterios empleados para su asignación	267
Fortalecimientos de las acciones concertadas e impulsadas por el SNSP (35% del FASP)	277
De las fórmulas de distribución a la transacción política: La irrelevancia práctica de los criterios para asignar el FASP	278
El destino de los recursos y evaluación de desempeño	280
Agenda para la transparencia, rendición de cuentas y evaluación del uso de recursos del Ramo 33 en materia de seguridad	285
Bibliografía	287
Conclusiones, <i>Thania de la Garza Navarrete, Carolina Romero Pérez Grovas, Manuel Triano Enríquez y Luis Everdy Mejía López</i>	289
Introducción	289
Resultados principales alcanzados por los fondos que conforman el Ramo 33	290
Agenda de trabajo	293

PRÓLOGO

El Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y Municipios, Ramo 33, surgió en 1998 para atender múltiples demandas de desarrollo social por parte de los gobiernos locales. Desde entonces, los fondos que lo componen han sido objeto de estudio tanto por parte de académicos, que utilizan en sus análisis diferentes enfoques teórico-metodológicos, como por parte de tomadores de decisiones de diferentes órdenes de gobierno.

No obstante, la información disponible sobre la eficiencia y eficacia del Ramo 33 aún es insuficiente. A casi 13 años del inicio de su instrumentación persisten interrogantes de interés público que aún no han podido ser respondidas a cabalidad. Por ejemplo, ¿cuál es el impacto del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población?; ¿la distribución actual de los recursos del Ramo 33 contribuye a lograr el cumplimiento de sus objetivos?; ¿qué mejoras operativas podrían incorporarse a los fondos para hacer su gestión más eficiente? Y, finalmente, una pregunta clave: ¿la gestión y resultados del Ramo 33 verifican la hipótesis de que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de la población en comparación con los gobiernos centrales? Estas preguntas son relevantes pues el monto asignado al Ramo 33 ha crecido 79%, pasando de 230 743.8 millones de pesos en 1998 a 412 466.5 millones de pesos en 2009.¹

Por tal motivo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) decidió profundizar en el análisis de los fondos que integran el Ramo 33, mediante la emisión de una convocatoria conjunta con El Colegio de México para presentar estudios e investigaciones relacionadas con la descentralización del gasto en México a través del Ramo 33. Una pregunta guía el desarrollo de esta investigación: ¿qué podemos decirles a los ciudadanos, dueños de los recursos que crecientemente van a este fondo, sobre los resultados y la rendición de cuentas del mismo?

Los artículos finalistas se recogen en el libro *Estudios del Ramo 33*, que aporta elementos empíricos y analíticos novedosos tanto sobre el diseño como sobre la operación del Ramo 33.

Los capítulos que a continuación se presentan son resultado del trabajo de investigadores con formaciones diversas. En conjunto, ofrecen una radiografía de la situación actual del Ramo 33. La aproximación analítica con la que

¹ Las cifras están expresadas en pesos de 2009. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y 2009, SHCP.

los autores exploran los fondos es multidisciplinaria, lo cual enriquece sus hallazgos. Los resultados encontrados, además, complementan los identificados y las recomendaciones de política pública elaboradas por el Coneval en la evaluación estratégica denominada *El Ramo 33: Evaluación de ocho fondos de política pública*.

Conforme el acervo de información sobre el Ramo 33 sea mayor, de calidad, verificable y transparente, también serán mayores los elementos para tomar decisiones de política pública bien informadas que permitan evaluar mejor su operación y que puedan redundar en cambios que se traduzcan en un mayor bienestar de la población. El beneficio, como siempre, debe ser para la ciudadanía.

GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

INTRODUCCIÓN

CARLOS CHIAPA*
CÉSAR VELÁZQUEZ**

En las últimas décadas, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo han implementado procesos de descentralización de la acción gubernamental. México no ha sido la excepción. Después de contar con un sistema político y económico altamente centralista, desde principios de los años ochenta México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública.

En este contexto se creó en 1998 el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de regular y transparentar diferentes recursos que la federación ya destinaba a los estados y municipios (posteriormente se le fueron añadiendo más fondos). Así, a 13 años de su creación es por lo tanto necesario hacer un proceso de evaluación de las aportaciones federales para poder detectar errores y éxitos de la política descentralizadora del Estado mexicano en áreas de vital importancia para el desarrollo económico y social del país. Esta evaluación, además de necesaria, se sustenta en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que indica que se deberán evaluar los resultados del ejercicio del Ramo 33.

El objetivo general de este libro es analizar los diferentes fondos que componen el Ramo 33 en relación con la equidad, la transparencia y rendición de cuentas y los procesos administrativos. Y, con base en lo anterior, generar recomendaciones de política pública que permitan dar un mejor seguimiento y realizar una evaluación sistemática de los recursos de forma que éstos contribuyan a un mayor y más equitativo desarrollo económico y social de los diferentes estados y municipios del país.

Para escoger los artículos que aparecen en este libro se siguió un largo y riguroso proceso de selección. En primer lugar, se difundió una convocatoria

* El Colegio de México.

** Universidad Iberoamericana.

SIGLAS. *Fondos*: FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; FASSA, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia; FISM, Fondo de Infraestructura Social Municipal. *Otras*: Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; LCF, Ley de Coordinación Fiscal.

de propuestas de investigación a expertos en los temas de los fondos del Ramo 33 para su posible participación en el libro y se hicieron invitaciones directas a investigadores de reconocido prestigio nacional e internacional para que contribuyeran con algún artículo sobre un tema de sus campos de especialidad. De 12 propuestas de investigación recibidas, se decidió seleccionar únicamente ocho para que los autores las desarrollaran.

Posteriormente, se realizaron tres seminarios abiertos a toda la comunidad en El Colegio de México para que los autores seleccionados presentaran los avances que fueran teniendo en sus respectivas investigaciones. Durante las presentaciones, cada autor recibió observaciones, comentarios y sugerencias por parte de los investigadores académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de funcionarios de las dependencias a cargo de cada uno de los fondos del Ramo 33 tanto a nivel federal como a nivel estatal, de los demás autores y del público asistente.

Finalmente, una vez que las investigaciones se nos entregaron a los coordinadores, fueron enviadas a dictaminar a investigadores expertos en los temas de cada estudio. Al final de todo este proceso, se optó por publicar siete estudios e incluir en el libro la presente introducción, un capítulo en el que se resumen los hallazgos de la “Evaluación Estratégica del Ramo 33” desarrollada por El Colegio de México para el Coneval y un capítulo con comentarios finales. Así, el libro consta de nueve capítulos.

El primer capítulo presenta algunos de los hallazgos contenidos en el informe de la Evaluación Estratégica del Ramo 33. Este texto se realizó mediante trabajo de gabinete y de campo y teniendo como base los indicadores definidos por las dependencias coordinadoras de cada uno de los fondos que integran el Ramo 33.

En el capítulo II Horacio Sobarzo, Lucía Ruiz y María Guadalupe García abordan el contexto general del sistema de transferencias y analizan el llamado “efecto papel matamoscas” (*flypaper effect*). Si bien este capítulo no estudia el Ramo 33 de manera específica, resulta importante como marco teórico, dado que pone de relieve lo importante que es considerar todo el sistema del federalismo en México para analizar las transferencias del Ramo 33.

En el capítulo III Bernardo Naranjo y Arturo Villalobos analizan el proceso de descentralización que se ha dado en México en el marco educativo. En particular, exponen los antecedentes de la federalización educativa con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 y las acciones que le siguieron en esa década, para contrastar esa tendencia con lo que empezó a ocurrir a partir de 2001. Posteriormente, señalan las acciones que han consolidado la tendencia recentralizadora en la presente administración, y finalizan discutiendo elementos que consideran deben in-

cluirse en cualquier agenda educativa que intente imprimir un nuevo impulso a la federalización.

Más adelante, Nelly Aguilera y Mariana Barraza-Lloréns, en el capítulo iv, realizan un análisis sobre equidad y alternativas de asignación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA), con los tres objetivos siguientes. En primer lugar, buscan determinar qué tan equitativa es la asignación de recursos del FASSA *per se* y en el contexto amplio del financiamiento federal para la prestación de servicios de salud por parte de los gobiernos estatales. Asimismo, buscan analizar el potencial del fondo para lograr mayor equidad en la disponibilidad de insumos y en las condiciones de salud de los mexicanos. Finalmente, buscan identificar recomendaciones de política pública para lograr un financiamiento más equitativo en el sector salud, con especial énfasis en el FASSA.

Los capítulos v y vi se ocupan del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). En el capítulo v Carlos Moreno estudia la eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales. Su trabajo persigue dos objetivos. El primero consiste en analizar la lógica de la distribución del FISM desde su creación en 1998, tanto entre los estados de la república como entre los municipios pertenecientes a seis estados. El segundo objetivo consiste en evaluar la efectividad del gasto municipal en aumentar la cobertura de agua potable y drenaje durante el periodo 2000-2005.

En el capítulo vi Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta estudian qué tanto importa la participación ciudadana para determinar el uso de los recursos del FISM. En particular, el capítulo busca ahondar en el estudio de los efectos que pudiera tener la participación ciudadana en la operación y en el cumplimiento del objetivo básico de la política descentralizada de infraestructura social municipal.

Por su parte, los capítulos vii y viii estudian aspectos específicos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). En el capítulo vii Eduardo Guerrero busca identificar los determinantes del subejercicio presupuestal del FASP durante 2007 y 2008. Por otro lado, Guillermo Zepeda analiza, en el capítulo viii, la trayectoria, los criterios de asignación y el destino de los recursos de este fondo, y las dificultades para controlarlos, darles seguimiento, evaluarlos y fiscalizarlos.

Por último, en el capítulo ix se presentan comentarios finales sobre las reflexiones presentadas en los diferentes capítulos del libro.

I. EVALUACIÓN DEL RAMO 33

CARLOS CHIAPA*
CÉSAR VELÁZQUEZ**

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un resumen de la “Evaluación Estratégica 2008 del Ramo 33” elaborado por El Colegio de México para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El trabajo se realizó mediante trabajo de gabinete y de campo y teniendo como base los indicadores definidos por las dependencias coordinadoras de cada uno de los fondos que integran el Ramo 33.

El capítulo consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección consiste en una revisión del marco teórico del federalismo y de las transferencias intergubernamentales. La tercera sección analiza los principales resultados encontrados para cada fondo. De manera general, se estudia el origen de los fondos, la transparencia con que se asignan los recursos a los estados, la equidad y eficiencia de las distribuciones, el grado de autonomía estatal para tomar decisiones de política pública y decidir cómo gastar los re-

* El Colegio de México.

** Universidad Iberoamericana.

SIGLAS. *Fondos*: FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica; FAETA, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; FAFEF, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas; FAFM, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; FAIS, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; FAM, Fondo de Aportaciones Múltiples; FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; FASSA, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia; FISM, Fondo de Infraestructura Social Municipal. *Otras*: ASF, Auditoría Superior de la Federación; Conapo, Consejo Nacional de Población; Conalep, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; DIF, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; INEA, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; IVA, Impuesto al Valor Agregado; LCF, Ley de Coordinación Fiscal; LFPRH, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; PRI, Partido Revolucionario Institucional; Pronasol, Programa Nacional de Solidaridad; Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social; SEP, Secretaría de Educación Pública; SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

cursos que se reciben y la claridad en la legislación sobre cómo utilizar los recursos de los fondos. La cuarta sección analiza de manera breve, en el contexto de la metodología de marco lógico, los indicadores estratégicos y de gestión que, a partir de 2009, los estados y municipios tienen que reportar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través del Sistema de Formato Único. La quinta sección consiste en un análisis general sobre la transparencia y rendición de cuentas. Por último, se presentan algunas conclusiones.¹

MARCO TEÓRICO Y FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Federalismo fiscal

La decisión de política pública de prestar un bien o servicio público de manera descentralizada, además de cuestiones sociales y políticas, está basada en la idea de que un gobierno descentralizado presenta diversas ventajas sobre uno central.² La primera y más importante es que hay ganancias de eficiencia económica, ya que cada gobierno local conoce mejor las necesidades y gustos de la población, y puede adecuar los servicios y bienes públicos a estas preferencias. Por el contrario, un gobierno centralizado tiende a proveer el mismo nivel de servicio público en todo el país, a pesar de que las preferencias de cada localidad son distintas.

La segunda ventaja es que la descentralización ayuda a generar una mejor rendición de cuentas, al facilitar la evaluación, por parte de los ciudadanos, de los gobernantes y funcionarios públicos mediante la comparación de los distintos gobiernos que existen en un gobierno descentralizado. Esto es lo que en la bibliografía de economía de la información se conoce como *yardstick competition*.³ Aunado a lo anterior, la mayor proximidad de los gobernantes con los ciudadanos facilita una mejor rendición de cuentas, dado que los costos de supervisión y reclamo de los ciudadanos son menores que si los

¹ Como se menciona en el texto, la evaluación también incluyó trabajo de campo. El trabajo de campo consistió en entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos encargados de los distintos fondos tanto en el ámbito estatal como municipal en seis estados del país: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora. Las entrevistas permitieron conocer más acerca de los procesos administrativos y operativos de los diversos fondos. En este documento se hace referencia a elementos encontrados en el trabajo de campo, si bien no hay una sección específica sobre el mismo.

² De hecho, son estas ventajas las que dan el soporte a los beneficios políticos de llevar a cabo procesos de descentralización.

³ Para una revisión de la bibliografía de economía de la información aplicada a la acción gubernamental véanse Dixit (1996) y Tirole (1994).

servicios fueran provistos por un gobierno más alejado de los habitantes de una comunidad.⁴

La tercera ventaja de un gobierno descentralizado es la innovación y experimentación. La diversidad de gobiernos en un sistema descentralizado permite que se puedan evaluar en la práctica diversos programas de política pública a través de su instrumentación en uno de los gobiernos locales.

Además de las razones de carácter técnico-económico anteriormente descritas, los procesos descentralizadores también han sido consecuencia de razones de índole política. En varios países, entre los cuales se encuentra México, la descentralización efectuada fue parte de la respuesta de los gobiernos centrales a presiones de grupos sociales que demandaban una mayor apertura política y el fin de sistemas autoritarios. En el caso de México, por ejemplo, para el régimen priísta la descentralización intentó ser una válvula de escape a las tensiones de tipo político que enfrentaba, ante la poca legitimidad que tenía. La descentralización fue una manera de compartir responsabilidades, y por lo tanto críticas, con el resto de los gobiernos, muchos de los cuales, sobre todo en el ámbito municipal, empezaron a ser ya de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁵

Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado que estas ventajas no siempre se observan. Weingast (2006) señala que las anteriores ventajas provienen de un análisis normativo pero que el contexto institucional es central para que tenga éxito o no un sistema de gobierno descentralizado.⁶ Por ejemplo, es necesario considerar la capacidad de los recursos humanos a nivel regional, los niveles de corrupción o los incentivos de las transferencias intergubernamentales en el accionar de los gobiernos locales.⁷

Asimismo, es importante considerar la asignación impositiva. Al igual que para el gasto, existen elementos en términos de eficiencia que señalan que un impuesto debe ser parte del gobierno central o de los gobiernos estatales o municipales. De manera breve podemos indicar que la teoría señala que factores de alta movilidad, como el capital o el trabajo, deben ser gravados por el gobierno central, y que factores de baja movilidad deben ser gravados por los gobiernos

⁴ Esta mayor rendición de cuentas puede no ser cierta si a nivel local existen una mayor corrupción que en el gobierno central o una menor cultura política. Véanse más adelante las posibles desventajas de un gobierno descentralizado.

⁵ Véanse Cabrero (1998) y De Remes (2006) para más sobre las razones políticas de la descentralización.

⁶ La bibliografía señala como desventajas de carácter técnico de un sistema descentralizado la presencia de externalidades o economías de escala en la producción de servicios o bienes públicos.

⁷ Véase Bardhan y Mookherjee (2000a; 2000b) para más sobre este potencial problema de la descentralización.

locales. Es por esta razón que en casi todo el mundo el impuesto predial es un impuesto local y que los impuestos al ingreso o al consumo son impuestos centrales. También es necesario considerar la existencia de economías de escala en la administración del cobro de los impuestos. Debido a este punto es cierto también que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto central, pues sería demasiado costoso que cada región o estado tuviera su propio IVA.⁸

En este sentido, es importante reconocer que, a pesar de que la teoría define claramente cuáles deberían ser las responsabilidades de cada nivel de gobierno, no existe una única asignación correcta de las mismas, ya que la distribución adecuada va a depender de las características propias de cada país y de cada región. Así, cierta asignación de responsabilidades que funciona perfectamente en determinado país puede no funcionar del todo bien en otra nación, o bien, por razones históricas o políticas, podemos observar dos formas distintas de plantear soluciones a una situación dada. Por ejemplo, los cantones en Suiza son financieramente muy independientes, mientras que en Australia los estados dependen en buena parte de transferencias intergubernamentales, pero en ambos casos el arreglo parece funcionar. De igual forma, observamos cómo el impuesto al consumo en los Estados Unidos es estatal debido, entre otras cosas, a su origen en 13 colonias relativamente independientes, mientras que en Canadá se tiene un IVA central (Velázquez, 2007).

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Un elemento central en todo sistema federal son las transferencias intergubernamentales. Las transferencias sirven para compensar los desequilibrios verticales y horizontales que se generan por la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Un desequilibrio vertical se da cuando los recursos propios y los gastos de un nivel de gobierno difieren entre sí. Por otro lado, si hubiera una total sincronía entre gasto e ingreso propio de los gobiernos subnacionales, habría un desequilibrio horizontal si las capacidades fiscales de diferentes gobiernos del mismo nivel difieren entre sí.

Las transferencias se pueden dividir básicamente en “condicionadas” y “no condicionadas.” Las transferencias condicionadas son aquellas en las que el gobierno central especifica en qué deben usarse los recursos. Las transferencias no condicionadas se otorgan sin especificar la forma en que deberán gastarse los fondos; es decir, los gobiernos locales pueden utilizar estos recursos para el fin que quieran.

⁸ Para más sobre la asignación impositiva véase Norregaard (1997).

Generalmente las transferencias no condicionadas son consecuencia de arreglos impositivos en los que se observa que es mejor —por costos y eficiencia— que el nivel central cobre ciertos impuestos, pero se acepta que los recursos pertenecen a los gobiernos subnacionales. Entonces, si los recursos pertenecen a los gobiernos regionales o locales, ellos deben disponer de esos recursos como mejor les parezca. Así, este tipo de transferencias tienen el objetivo central de solucionar el desequilibrio vertical ocasionado por el hecho ya mencionado de que suele existir una mayor centralización de la recaudación de impuestos que del gasto, y no el de redistribuir los recursos entre los diferentes gobiernos subnacionales.

Por el contrario, las transferencias condicionadas tienen el objetivo de incentivar el gasto de cierto bien o servicio público local o regional, y asegurar una mínima provisión de ese bien. Este tipo de transferencias tienen como fundamento central que si cada entidad o municipio se encarga directamente de estos bienes y servicios hay ganancias en términos de eficiencia o rendición de cuentas o innovación, pero también suponen que los mismos presentan externalidades y que, dada su importancia, es justo que todo ciudadano, sin importar su localidad o región, reciba ciertos mínimos de estos servicios. Como consecuencia de lo anterior este tipo de transferencias suelen tener un carácter redistributivo, pues si su función es asegurar niveles mínimos de provisión, necesariamente deben distribuir mayores recursos a las regiones y localidades con menor capacidad fiscal.

Por lo tanto, de acuerdo con la experiencia internacional y la teoría sobre federalismo fiscal, las transferencias que se otorgan a los estados y municipios por medio del Ramo 33 deben tener un carácter eminentemente redistributivo.

EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

La historia de México desde la Independencia en relación con el federalismo no ha podido encontrar el justo balance entre la autonomía de los estados y municipios y un gobierno central fuerte. Después de la Independencia la recaudación se encontraba principalmente en manos de los estados, en particular a través de la alcabala. Por su parte, el gobierno federal carecía de instrumentos que le permitieran contar con fuentes estables de ingresos, situación que se hizo notar más por las constantes guerras en las que se enfrascó este nivel de gobierno.

La Constitución de 1857 y la victoria de los liberales permitieron estabilizar los ingresos federales al eliminar la alcabala y establecer ingresos propios a través de impuestos sobre el comercio, la minería y las manufacturas. Como seña-

la Díaz Cayeros, “el federalismo en México se manifestó desde su triunfo como un proyecto un tanto paradójico: para fortalecer al gobierno federal se debilitó a los estados” (1995: 30-31). En el porfiriato esta situación se fue haciendo más evidente, dando lugar a un gobierno central fuerte y a estados débiles.⁹

La Revolución, como es bien sabido, produjo una serie de caudillos y líderes regionales que, con los preceptos liberales que se plasmaron en la misma Constitución de 1917, dieron lugar una vez más a estados con fuertes atribuciones impositivas y a un sistema fiscal a nivel nacional altamente confuso e ineficiente. Sin embargo, a lo largo del siglo xx, y en particular a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario, poco a poco el régimen de la Revolución mexicana desarrolló un sistema político y económico altamente centralista.

La centralización fiscal comenzó su consolidación con la tercera Convención Nacional Fiscal que se llevó a cabo en 1947.¹⁰ Los principales resultados de esta convención fueron los siguientes: 1) los gobiernos locales dependerían exclusivamente de los recursos provenientes de los impuestos a la propiedad y de otros impuestos menores, eliminando sus impuestos al comercio y a la industria; 2) los estados recibirían parte de los ingresos federales obtenidos por concepto de impuestos a los recursos naturales, a las bebidas alcohólicas, a los juegos, entre otros, además de que tendrían garantizado 25% de cualquier beneficio adicional por la recaudación de este tipo de impuestos; 3) se introduciría un impuesto sobre las ventas a nivel nacional y lo recaudado sería dividido entre el gobierno estatal y el federal, siendo administrado por este último nivel de gobierno; 4) el impuesto sobre la renta sería exclusivamente federal y los estados sólo podrían recaudar impuestos muy bajos a la agricultura y al ganado; 5) la contribución federal sería reducida finalmente 5% en todos los estados, de manera que desaparecería en forma paulatina en los siguientes años.

La centralización fiscal, de acuerdo con Díaz Cayeros (2006), fue consecuencia de un acuerdo entre el gobierno federal y los estatales, en el que los políticos locales delegaron el poder fiscal al gobierno central a cambio de fuentes de patrocinio político a través de las burocracias federales, carreras atractivas dentro del gobierno federal y un involucramiento activo del gobierno federal en el desarrollo del estado. Esta situación se acentuó con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal en 1980, en la que se instituyó el IVA y

⁹ Para una lectura más amplia de la evolución del federalismo en México y en otros países de América Latina desde el siglo xix véase Carmagnani (1993).

¹⁰ La centralización y el ordenamiento fiscal ya se habían intentado tanto en la primera (1925) como en la segunda (1933) Convención Nacional Fiscal, pero no se logró el objetivo. El trabajo de Díaz Cayeros (2006) presenta un excelente análisis del porqué de los resultados de las primeras dos convenciones. La explicación es que el gobierno central aún no era lo suficientemente fuerte para convencer a los estados de la utilidad de ceder parte de sus potestades fiscales.

los estados cedieron una vez más parte de sus potestades tributarias. Al mismo tiempo que se dio la centralización impositiva, el gobierno federal también empezó a hacerse cargo de las principales funciones en materia de servicios públicos y de desarrollo de obras públicas e infraestructura.

Sin embargo, y de manera paradójica, la centralización política y de gasto público comenzó a revertirse a pocos años de la última estocada a la independencia fiscal.¹¹ La competencia democrática que empezó en el ámbito municipal y estatal, así como la búsqueda de una mayor legitimidad por parte los últimos presidentes priístas, y la necesidad de éstos de compartir responsabilidades con otros niveles de gobierno, fueron las causas principales de este proceso.

Los intentos descentralizadores comenzaron en la década de los setenta, si bien fueron mínimos y básicamente consistieron en esfuerzos de desconcentración administrativa, como lo menciona Cabrero (1998). No fue sino hasta el gobierno de Miguel de la Madrid que este esfuerzo se volvió una política instrumental del Estado mexicano. La reforma descentralizadora de Miguel de la Madrid constó básicamente de tres ejes: fortalecer el federalismo, impulsar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Dentro de la primera línea de acción sobresale el inicio de la descentralización del sector salud. En el contexto del segundo eje se reformó el artículo 115 constitucional, que delimitó claramente las responsabilidades de los municipios y que hizo del impuesto predial un impuesto municipal. Por lo que toca al ámbito del desarrollo regional, se establecieron los Convenios Únicos de Desarrollo con el objetivo de involucrar a las autoridades locales en las decisiones sobre inversión pública federal.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari destaca la descentralización educativa y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El Pronasol fue un programa creado para atenuar los impactos negativos del ajuste al modelo económico en ciertos sectores de la población. Una característica importante del programa era que los beneficiarios estaban fuertemente involucrados en todo el proceso; participaban en la planeación de los proyectos, supervisaban el trabajo y en ocasiones participaban aportando recursos o trabajando directamente en las obras. El Pronasol no contaba con una fórmula precisa de distribución de recursos. Con estas características, fue un programa cuyos recursos se distribuyeron con base en criterios políticos, con la finalidad de recuperar la legitimidad que el PRI estaba perdiendo.¹² Se puede decir que este programa, al intentar establecer comunicación directa con los comités,

¹¹ La descentralización observada en México se ha dado principalmente en la parte del gasto, y no en la parte impositiva. La siguiente sección analiza las consecuencias de esta disparidad entre la descentralización asignativa e impositiva.

¹² Véanse por ejemplo Molinar y Weldon (1994) o Velázquez (2002).

debilitó aún más los pocos avances descentralizadores que ya habían logrado los gobiernos locales en el periodo anterior.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se dio un impulso adicional al federalismo bajo lo que se llamó el *nuevo federalismo*, en el que se volvió a involucrar directamente a los gobiernos estatales y municipales rebasados por Pronasol. En este contexto, en 1998 se creó el Ramo 33, compuesto por transferencias condicionadas y, desde su inicio, conformado por medio de fondos, cada uno de los cuales tiene sus propias características y reglas.

Como resumen de estos diferentes procesos, basta mencionar que el gasto estatal per cápita aumentó en términos reales en aproximadamente 100% del año 1998 a la fecha. Sin embargo, queda claro que estos diferentes procesos de descentralización no formaron parte de un proceso planeado y concebido de manera integral, y que esta descentralización, como se verá adelante, sólo ocurrió en la parte del gasto, pero no en la parte impositiva. Las diferentes fases de descentralización respondieron en mayor medida a motivaciones políticas que a una planeación estratégica de cómo deberían organizarse la prestación de servicios públicos y las relaciones intergubernamentales.

El movimiento descentralizador en México no ha sido único, como ya se anotó anteriormente. En los años ochenta y noventa muchos países emprendieron reformas en este sentido, impulsadas en muchas ocasiones, al igual que en México, por procesos democráticos, como ocurrió en América Latina y en Europa del este con la caída de los regímenes comunistas. En América Latina se emprendieron cambios al menos en Colombia, Bolivia, Argentina y Brasil. Esta ola descentralizadora también se observó en países desarrollados, como Estados Unidos y Francia.¹³ El Banco Mundial, en su reporte de desarrollo *Entering the 21st Century*, del año 2000, definió la descentralización junto con la globalización como las dos fuerzas que definen y bajo las que se implementan la mayoría de las políticas de desarrollo.

SITUACIÓN ACTUAL DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Uno de los aspectos centrales de la descentralización observada en México es que ésta sólo se ha dado en la parte del gasto, no así en la impositiva. En la actualidad, el gobierno federal recauda más de 90% de los ingresos por concepto de impuestos. El cuadro 1.1 muestra cómo esta situación es radicalmente distinta a la de muchos otros países de carácter federal. Aun en Francia, país

¹³ Para un descripción breve de diferentes procesos descentralizadores en el mundo véanse Cabrero (1998), Faguet (2002) y Galiani *et al.* (2002).

claramente centralista, los gobiernos locales recaudan más de lo que hacen los estados y municipios en México. Por el lado del gasto, México se encuentra en niveles parecidos a los de otros países federales; sin embargo, como veremos a lo largo del trabajo, está en duda la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales en relación con los recursos recibidos.

Cuadro 1.1. Gasto e ingreso del gobierno central en 2006
(Porcentaje del total)

<i>País</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingresos</i>
Alemania	60.44	60.01
Argentina*	59.49	54.77
Australia	61.79	62.10
Brasil**	59.96	57.79
Canadá	40.20	40.07
Estados Unidos	60.06	56.59
Francia	81.67	79.98

* Dato de 2004.

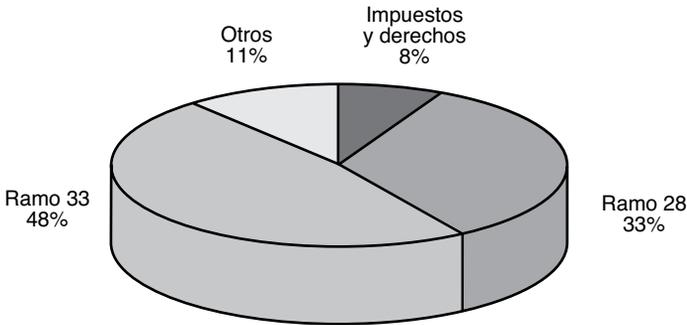
** Dato de 1998.

Fuente: Elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional (FMI), (2005 y 2007).

Esta asimetría entre las responsabilidades de gasto e impositivas a nivel estatal y municipal ha provocado enormes desequilibrios verticales. La gráfica 1.1 muestra cómo hoy en día aproximadamente 85% de los ingresos estatales provienen de transferencias intergubernamentales. El desequilibrio vertical se subsana con las transferencias intergubernamentales que básicamente se componen del Ramo 28 y del Ramo 33. Las transferencias del Ramo 28, conocidas como participaciones, son no condicionadas y se distribuyen bajo una fórmula. El Ramo 33 consta de fondos cuyas transferencias son condicionadas y que son el motivo de este estudio.

El desequilibrio vertical observado en México puede provocar diferentes problemas que deben considerarse a la hora de establecer o de discutir el sistema de transferencias. Un primer problema es lo que se conoce como la “restricción presupuestaria blanda”, la cual se refiere a que los estados y municipios consideran que el gobierno federal siempre puede rescatarlos financieramente. Ante esta situación, los gobiernos subnacionales no hacen un uso eficiente del gasto público, pudiendo causar, en ocasiones, graves problemas macroeconómicos a nivel nacional debido, por ejemplo, a un sobreendeuda-

Gráfica 1.1. Composición de los ingresos públicos estatales
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

miento. Cabe destacar que en la década de 1990 esta situación se observó en México y en otros países como Brasil, Argentina y Rusia.¹⁴ El estudio de Sobarzo *et al.*, en el siguiente capítulo, ataca este problema de una manera más profunda. La dependencia fiscal provoca que los gobiernos subnacionales no tengan los incentivos adecuados para promover políticas públicas encaminadas al crecimiento económico, pues el crecer o no crecer a nivel regional y local no repercute en los ingresos de los que disponen ni en su supervivencia política.

Un segundo problema es que en México las diferentes leyes no delimitan claramente la responsabilidad de cada nivel de gobierno, y asignan las principales decisiones al gobierno federal. Esta situación no sólo inhibe la innovación, que como se anotó en la primera sección es una de las ventajas del federalismo, sino que también reduce significativamente los incentivos para una buena rendición de cuentas, ya que los distintos gobiernos siempre se culpan unos a otros de los errores. Esta confusión se traslada a los ciudadanos, pues éstos no saben a qué nivel de gobierno deben exigirle resultados. Hernández y Torres (2006) señalan, por ejemplo, que sólo 4% de su población encuestada sabe que los programas de estudio de educación básica se elaboran con la participación de los gobiernos federal y estatal y que únicamente el 29% sabe que la construcción de las escuelas es responsabilidad del gobernador. Asimismo, los autores también encuentran que el 24% de la población no sabe que el municipio es el responsable del alumbrado público.

¹⁴ Para más sobre este tema véase Velázquez (2007) y citas ahí expuestas.

Por último, es necesario determinar cuál es el capital humano de los gobiernos locales y su desarrollo político e institucional. Si bien es difícil contestar esta pregunta de manera rigurosa, la evidencia señala que los gobiernos locales no han contado con la capacidad institucional para maximizar los posibles efectos positivos de los procesos descentralizadores. Si bien esto es consecuencia del alto grado de centralismo que existió durante 70 años, no deja de ser un hecho. Por ejemplo, sólo 45% de los presidentes municipales cuenta con estudios de licenciatura y alrededor de 30% tiene estudios de secundaria o menos. Porcentajes muy similares se presentan con los titulares de las áreas administrativas (Sedesol, 2004). Esta situación es aún más impactante en municipios de muy alta marginación. En este tipo de municipios alrededor de 50% de los presidentes municipales cuenta con estudios de secundaria o menos.

Entonces, a la hora de revisar el Ramo 33, debe considerarse la enorme dependencia fiscal de los estados y municipios. También es necesario pensar en la importancia que a las transferencias intergubernamentales corresponde en el gasto federal. En la actualidad, el Ramo 33 representa alrededor de 14% del gasto neto total del gobierno federal y 18% del gasto programable. Además, si consideramos todo el gasto federal descentralizado, éste representa alrededor de 32% y 40% del gasto neto total y del programable, respectivamente. Los datos anteriores nos sugieren que el tamaño de las transferencias no puede cambiar, y que cualquier cambio tiene que venir por una redistribución de los recursos.

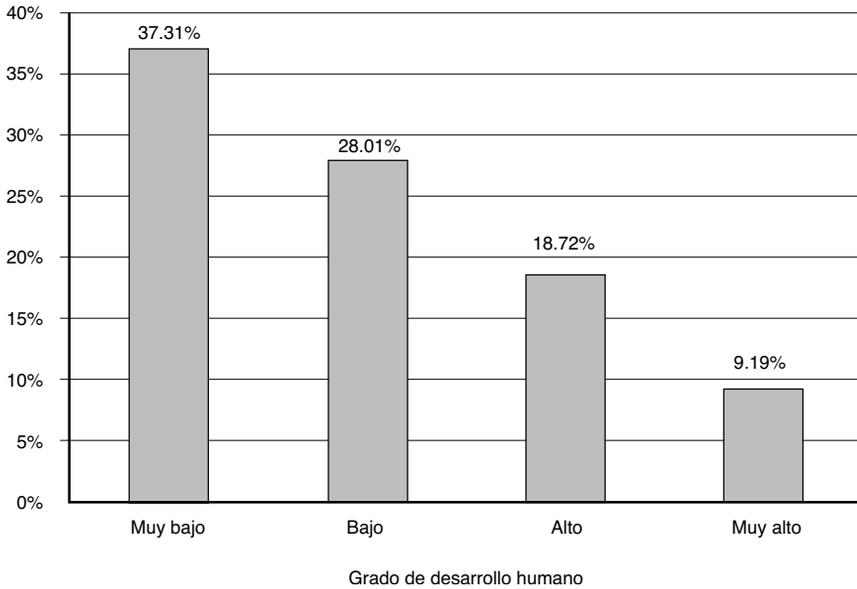
Asimismo, al ser tan importantes, las transferencias federales no pueden tener el carácter redistributivo deseado para transferencias condicionadas tal y como lo dice la teoría. De igual forma, el acuerdo fiscal genera rencillas entre los diferentes estados de la república. En las visitas a los estados se pudo observar esta situación, pues mientras que en Oaxaca y Chiapas claramente pugnaban por mayores recursos, en Jalisco y Sonora pedían mayor autonomía fiscal. Esta misma situación se observa para el caso de los municipios en los que la dependencia es mayor cuanto más bajo sea el grado de desarrollo de los mismos. La gráfica 1.2 muestra este punto.

ANÁLISIS DE LOS FONDOS

Origen del Ramo 33

Antes de la creación del Ramo 33, la mayoría de las transferencias federales en los campos de acción del mismo eran reguladas por “convenios” entre los estados y la federación, en los cuales razones de índole política y los recursos

Gráfica 1.2. Contribución del FISM a los ingresos municipales



Fuente: Moreno (capítulo v de este volumen), gráfica v.2. Para construir la categorización de grado de desarrollo humano, los 2 402 municipios de los que se tienen datos fueron agrupados en cuatro conjuntos de igual tamaño, según los siguientes rangos del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: muy bajo (entre 0.38 y 0.65); bajo (entre 0.66 y 0.71); medio (entre 0.72 y 0.76), y alto (más de 0.76).

recibidos anteriormente determinaban cuánto recibía cada estado. En este sentido, una de las razones de la creación del Ramo 33 fue contar con reglas claras y precisas bajo las cuales distribuir los recursos entre los diferentes estados y municipios del país. Por lo tanto, los fines del surgimiento del Ramo 33 fueron dar certidumbre a los gobiernos subnacionales y facilitar que la distribución siguiera elementos de equidad y eficiencia que permitieran un mejor desarrollo del país, así como dotar de transparencia al proceso distributivo. El objetivo de las autoridades fue pasar de un sistema de transferencias basado principalmente en las participaciones (Ramo 28), que tienen un criterio básicamente resarcitorio, a uno en el que también existiera un componente equitativo o compensatorio.

Sin embargo, es preciso anotar que la creación del Ramo 33 consistió básicamente en ordenar los convenios mencionados. Aún más, en sentido estricto, los procesos descentralizadores ya se habían llevado a cabo con ante-

rioridad. Esto es, de los cinco fondos con que quedó conformado el Ramo 33 en 1998 —el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA)— quizás únicamente el FAFM sirvió para iniciar un nuevo proceso descentralizador.

El origen del FAEB se remonta a la administración del presidente Salinas, cuando en 1992 el Ejecutivo federal, junto con los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Los antecedentes del FAIS también se remontan a la administración del presidente Salinas con el inicio del Pronasol, el cual estaba destinado a canalizar fondos a obras públicas, principalmente en materia de salud, nutrición, educación e infraestructura social en beneficio de los sectores de menores ingresos de la población. Por su parte, los orígenes del FAM los podemos encontrar en los recursos que anteriormente dependían del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Programa Federal de Construcción de Escuelas. Por último, entre el gran número de acciones emprendidas para descentralizar al sector salud, un antecedente particularmente relevante del FASSA tuvo lugar durante los primeros meses de la administración del presidente Zedillo cuando, en enero de 1995, se establecen por decreto presidencial la integración y los objetivos del Consejo Nacional de Salud como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública.

Desde su instauración, al Ramo 33 se le han ido añadiendo fondos. En particular, un año después de su creación, dos nuevos fondos se integraron a los cinco ya existentes. Uno de ellos fue el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) que se creó a partir de los Convenios de Coordinación para la Federalización entre el gobierno federal y los estados que transfirieron a éstos los recursos humanos, materiales y financieros del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (Velázquez, 2007).¹⁵ El otro fue el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), que sirvió para formalizar los Convenios de Coordinación en materia de Seguridad Pública. La última adición se dio a finales de 2006, cuando se transformó el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para conver-

¹⁵ Es poco claro si tanto el Conalep como el INEA fueron descentralizados en el Distrito Federal. Adicionalmente, no es obvio por qué se decidió fusionar tanto al Conalep como al INEA en un solo fondo en lugar de crear dos separados, sobre todo porque funcionan de forma independiente en los estados.

tirse en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Por lo tanto, en la actualidad el Ramo 33 está formado por ocho fondos. El cuadro 1.2 presenta el nombre de éstos, el destino que deben tener los recursos y cuáles son sus respectivos antecedentes.

Cuadro 1.2. Los fondos del Ramo 33

<i>Fondo</i>	<i>Destino de los recursos</i>	<i>Antecedente</i>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación Conalep e INEA
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**	Infraestructura y deuda pública	Ramo 23; PAFEF
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Ramo 26
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26; Programa Nacional de Solidaridad
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y asistencia	DIF: Desayunos escolares CAPCE: Infraestructura educativa
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)**	Seguridad pública	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud

* Creado a partir de 1999.

** Creado a partir de 2007.

Fuente: Elaboración propia.

TRANSPARENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN

Como se ha mencionado, uno de los principales motivos por los cuales se creó el Ramo 33 fue el de dar certidumbre a los gobiernos subnacionales respecto a los recursos que reciben año tras año para cada uno de los rubros cubiertos por ewwl ramo. Asimismo, se esperaba que conforme pasara el tiempo la distribución de los recursos asignados fuera obedeciendo criterios de equidad y eficiencia, y se fueran dejando de lado razones de índole política. Para cumplir con este objetivo, se ideó que el Ramo 33 contara con reglas claras y precisas bajo las cuales distribuir los recursos entre los distintos estados y municipios del país. Sin embargo, a más de 10 años de la creación del Ramo 33, no queda claro que se hayan logrado avances relevantes respecto al cumplimiento de estos objetivos.

No obstante, cada fondo ha evolucionado de manera diferente, y algunos se encuentran más cerca que otros de lograr los objetivos de asignación mediante la aplicación de reglas claras y precisas, tomando en consideración, principalmente, criterios de equidad. A continuación describimos algunas historias exitosas, señalamos áreas de oportunidad y remarcamos las dificultades existentes para delinear reglas claras y precisas respecto a cómo es que se deben distribuir los recursos de cada uno de los fondos que componen el Ramo 33.

Los ocho fondos que actualmente componen el Ramo 33 cuentan con lineamientos que, considerando criterios de equidad, sugieren o indican cómo deben ser distribuidos sus recursos entre los estados. No obstante, en la mayoría de los casos estos lineamientos no se traducen en reglas claras y precisas de distribución. La excepción son los lineamientos del FAIS. De hecho, uno de los aspectos más mencionados del FAIS es la manera en que se distribuyen sus recursos entre los estados y municipios, ya que es uno de los pocos fondos que establecen una fórmula precisa y clara de cómo se debe realizar tal asignación en ambos niveles federativos.

En el extremo opuesto del espectro nos encontramos con el FAETA y el FAM (en su parte educativa), cuyos lineamientos de asignación son sumamente vagos y oscuros. En la parte media del espectro hay fondos que cuentan con una regla establecida para determinar cómo distribuir sus recursos entre los estados, pero ésta no es precisa ni clara (FASSA, FAEB antes de 2007), mientras que hay otros que, si bien cuentan con fórmulas matemáticas que determinan cómo han de asignarse sus recursos, tienen fuentes de información de las variables contenidas en las fórmulas que no son claras, y esto provoca que no sea transparente el cómputo del resultado final de la fórmula de distribución (FASP, FAM, en su parte del DIF). En muchos casos, además, las fórmulas y reglas de distribución mantienen como base el monto que se distribuía con

anterioridad y que probablemente obedecía a cuestiones políticas (FAEB, FAFEF, FASP, FASSA).

Como hemos resaltado, uno de los aspectos más mencionados del FAIS es la manera en que se distribuyen sus recursos entre los estados y municipios. El artículo 34 de la LCF establece la fórmula para distribuir los recursos a los estados. Esta fórmula se basa en una medida agregada de carencias multidimensionales a partir de brechas de necesidades básicas de los hogares. Es importante establecer que la misma LCF anota las fuentes de información y hace una exposición clara de cómo se obtienen los montos a distribuir. Asimismo, dada la naturaleza del FAIS, la LCF establece que, dentro de cada estado, esta fórmula tiene que replicarse para asignar los montos que debe recibir cada municipio. En caso de que no se cuente con la información para aplicar la fórmula en cada estado, el artículo 35 de la LCF establece una segunda fórmula que toma en cuenta cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas para determinar cómo distribuir los recursos dentro de cada estado.¹⁶

En contraste con la precisión y claridad de las fórmulas que delinear cómo han de distribuirse los recursos del FAIS, no sólo entre cada estado sino dentro de ellos, nos encontramos con los lineamientos vagos y confusos del FAETA y FAM en su parte educativa. Ninguno de estos dos fondos cuenta con una fórmula explícita que permita especificar cómo distribuir sus recursos entre los estados y el Distrito Federal. La LCF simplemente indica que el monto del FAETA será distribuido a partir de los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como por los recursos recibidos el año anterior, y que señala que los recursos del FAM serán distribuidos de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁷ En el caso del FAM en su parte del DIF sí existe una fórmula de distribución, pero ésta no está registrada en la LCF ni es de fácil acceso público; además, carece de transparencia en su aplicación. Adicionalmente, en el caso del FAM la falta de transparencia se magnifica, pues en muchas ocasiones sólo se informa el monto total que la federación asigna a este fondo, y no se especifica cuánto corresponde a cada una de sus tres partes: asistencia social, construcción de infraestructura educativa básica y construcción de infraestructura educativa superior.

¹⁶ Las cuatro variables que deben considerarse en este caso son: 1) población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; 2) población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; 3) 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, y 4) población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

¹⁷ Artículos 43 y 41 de la LCF, respectivamente.

Para la mayoría de los fondos la LCF establece reglas sobre cómo deben distribuirse los recursos que la federación asigna a cada uno de ellos entre los estados.¹⁸ Pero a veces estas reglas no son precisas, ni es claro de dónde viene la información que se debe utilizar para hacer el cálculo de sus fórmulas. Esto dificulta que los estados o un tercero replique las fórmulas de asignación, por lo que el resultado final de la fórmula de distribución se torna opaco. Esto lleva a dudar de la relevancia, la razón de ser y la utilidad de las fórmulas publicadas en la LCF, o en otras instancias, para distribuir los recursos de los fondos del Ramo 33. En el capítulo VIII de este libro Zepeda ahonda sobre este punto para el caso particular del FASP y presenta evidencia de que la aplicación de la fórmula de distribución para este fondo es la excepción, en tanto que la estabilidad en la proporción de las aportaciones para cada entidad federativa es la regla.

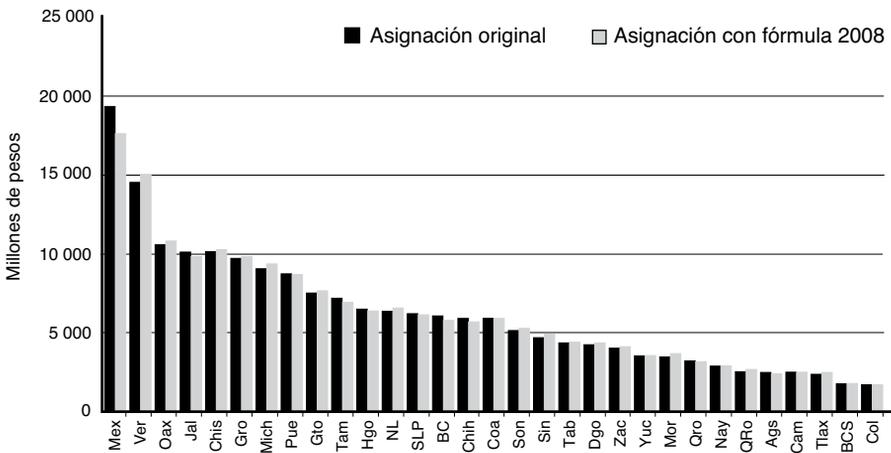
Por otra parte, existen fondos, como el FAEB, el FAFEF y el FASSA, en los que, si bien cuentan actualmente con una fórmula que busca cierta equidad u objetivo preciso en la distribución de sus recursos, esta fórmula o regla de distribución simplemente formaliza el método de distribución inercial que se utilizaba con anterioridad. Esta forma de distribuir los recursos de los fondos es un tanto preocupante por al menos dos razones. Por un lado, en la práctica, las aportaciones actuales quedan sujetas a asignaciones pasadas de las que no se sabe qué criterios fueron utilizados o qué fines perseguían. Por el otro, dada la inercialidad con la cual se distribuyen los recursos, resulta poco claro que éstos estén siendo distribuidos en correspondencia con criterios de equidad. Así, resulta que nuevamente se está fallando en alcanzar uno de los objetivos principales del Ramo 33: distribuir los recursos obedeciendo criterios de equidad (y eficiencia), dejando de lado razones de índole política.

Por ejemplo, el FAEB careció de una fórmula precisa que indicara cómo distribuirlo entre los estados hasta el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2007. Durante los años en los cuales no existía una fórmula exacta, la LCF establecía que los recursos asignados a cada estado dependerían de su registro común de escuelas y de plantilla de personal, así como de los recursos que hubiese recibido el año anterior. Este modo de asignación pareció funcionar adecuadamente en un principio, pero pronto empezó a ser criticado por la desigualdad de recursos federales que recibían las entidades federativas pues se beneficiaba a aquellas entidades que, al momento de crearse el FAEB, contaban con una mayor plantilla de personal y más escuelas, así como por su dificultad para considerar los esfuerzos que cada estado realizaba para contribuir al financiamiento de sus respectivos sistemas educativos.

¹⁸ Véase el Artículo 27 para el caso del FAEB, 31 para el FASSA, 34 y 35 para el FAIS, 41 para el FAM, 43 para el FAETA, 44 para el FASP, 46 para el FAFEF y 38 para el FAFM.

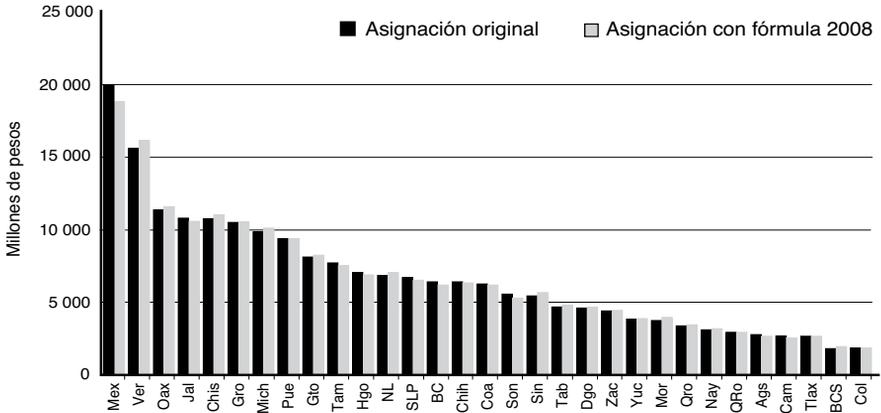
En la fórmula actual se especifica que un porcentaje de lo que le corresponde a cada estado está determinado por la proporción que su matrícula pública de educación básica representa del total a nivel nacional; por la proporción que su matrícula pública, ponderada por un índice de calidad educativa, representa del total nacional y por la proporción que su propio gasto en educación básica, ponderado por las transferencias que el estado recibe a través del FAEB, representa del total nacional. Sin embargo, todo lo anterior sólo se aplica para recursos extra en relación con el año anterior, pues la misma fórmula señala que los estados recibirán lo mismo que el año anterior, lo cual hace que en realidad los factores mencionados tengan un peso mínimo en la fórmula de distribución. Las gráficas 1.3 y 1.4 muestran cómo hubiera cambiado la asignación de recursos en 2006 y 2007, respectivamente, si para esos años se hubiera utilizado la actual fórmula de distribución. Como puede observarse en las gráficas, la fórmula simplemente formaliza los métodos de asignación que ya se utilizaban previamente. Los recursos que le hubieran tocado a cada estado si la fórmula de 2008 se hubiera utilizado en 2006 y 2007 no difieren significativamente de los montos que realmente les fueron asignados.

Gráfica 1.3. Distribución original del FAEB en 2006 vs. distribución del FAEB con fórmula 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP para 2007.

Gráfica I.4. Distribución original del FAEB en 2007 *vs.* distribución del FAEB con fórmula 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP para 2007.

EQUIDAD Y EFICIENCIA

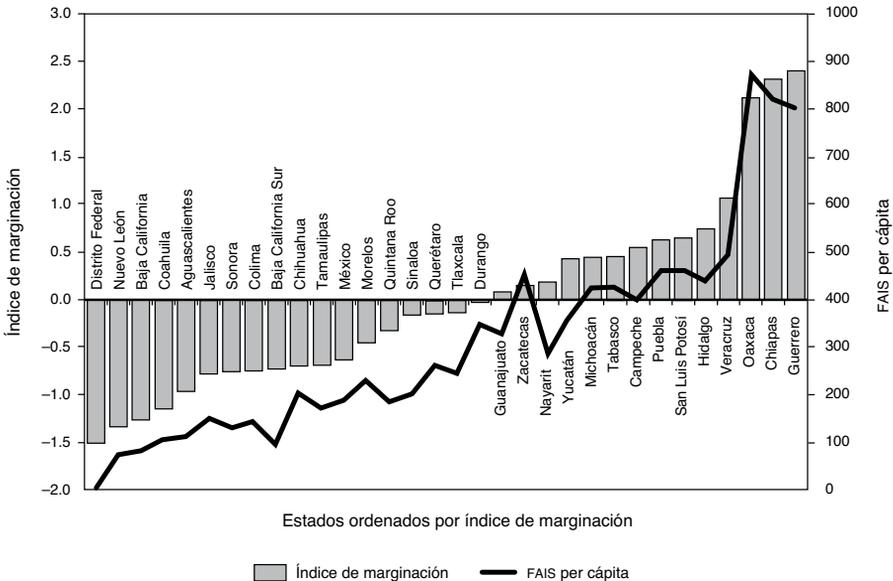
Ya que la LCF utiliza criterios de equidad para distribuir los recursos de los distintos fondos del Ramo 33, y dada la heterogeneidad de en los lineamientos de distribución de los recursos de cada fondo, es relevante investigar si los recursos del Ramo 33 les están llegando a quienes más los necesitan. Al hacer este ejercicio, resulta un tanto alentador descubrir que los recursos del FAIS, el fondo con una fórmula de distribución precisa y clara, para la cual las fuentes de información son conocidas y accesibles, parecen estar bien focalizados. Pero la imagen que se desprende del análisis para el resto de los fondos es mixta y, en general, parecería que la focalización de los recursos es independiente de lo precisos y claros que sean los lineamientos de distribución de los recursos de cada fondo.

El análisis empírico de la distribución de los recursos que la federación asigna al FAIS permite observar que la aplicación de la fórmula sí se traduce en destinar más recursos a los estados y municipios con mayores rezagos sociales. A nivel estatal esto puede apreciarse en la gráfica 1.5, mientras que a nivel municipal se observa en la gráfica 1.6.¹⁹ En particular, en la gráfica 1.5 los

¹⁹ En las gráficas se incluyó al D.F., pero la capital del país no recibe recursos del FAIS.

estados están ordenados con respecto al índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) y se puede observar, si bien con algunos picos, que la distribución de los recursos tiene una asociación positiva con los recursos destinados a cada estado (el coeficiente de correlación para 2007 a nivel estatal es de 0.9). Un análisis similar para el inicio del Ramo 33 señala que la correlación entre marginación y recursos es ahora mayor. Esto se debe a que en sus inicios un porcentaje del fondo se repartía igualmente entre todos los estados, lo cual dejó de ocurrir en el año 2000. Esta correlación positiva entre recursos recibidos a nivel estatal y marginación u otra variable de necesidad, como por ejemplo el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha sido encontrada por diversos autores, como en el trabajo realizado por Moreno para este mismo proyecto (capítulo v).

Gráfica 1.5. FAIS per cápita e índice de marginación, 2007
(Pesos constantes de 2007)

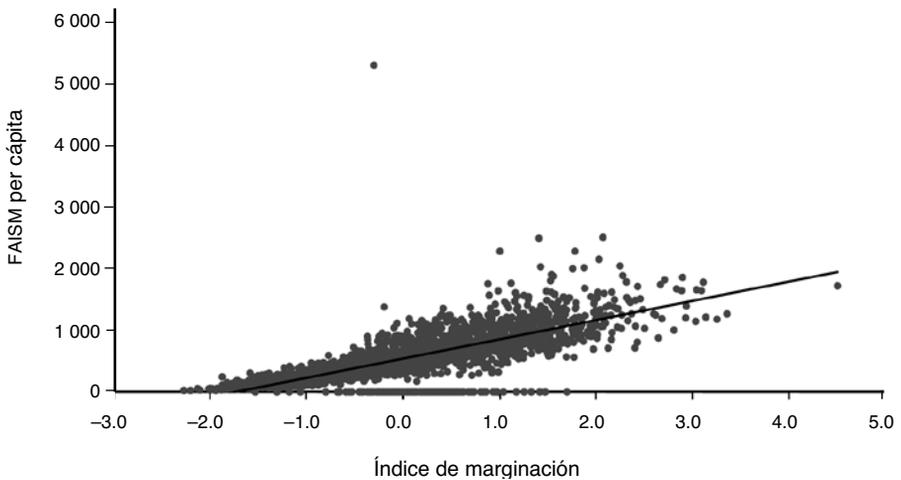


Nota: El dato del índice de marginación corresponde al 2005 por ser éste el año más reciente publicado por el Conapo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP 2007, INEGI 2007 y Conapo 2005.

La gráfica 1.6, por su parte, muestra la relación existente entre el índice de marginación municipal y los recursos per cápita que recibe cada municipio. Como puede observarse, existe una clara relación positiva entre marginación y montos recibidos. La información contenida en el cuadro 1.3 corrobora este hallazgo. En este caso, se percibe que tanto por el índice de marginación del Conapo como por el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a menor desarrollo municipal mayores son los recursos per cápita que reciben los municipios.²⁰

Gráfica 1.6. FAISM municipal per cápita e índice de marginación
(Pesos constantes de 2007)



Nota: El dato del FAISM municipal corresponde a 2006 por ser el año más reciente para el cual se pudo obtener información. El año más reciente con información del FAISM municipal (FAISM) es 2007; sin embargo, carece de información para los municipios de varios estados. El dato del índice de marginación corresponde a 2005, por ser éste el año más reciente publicado por el Conapo. Para guardar congruencia con el resto del documento los montos se presentan en pesos constantes de 2007.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal 2007 y Conapo 2005 y 2007.

²⁰ Todo esto queda confirmado al llevar a cabo un análisis estadístico. En una regresión simple con los recursos per cápita recibidos como variable dependiente y el índice de marginación como variable independiente se encontró que el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo a 1% a nivel municipal, y que el índice de marginación explica 60% de la variación en los recursos recibidos.

Sin embargo, y a pesar de los datos anteriores, este fondo no está exento de críticas. Por un lado, la relación entre recursos y pobreza extrema no es tan alta como con el índice de marginación o la pobreza patrimonial, por lo que se podría pensar en hacer a este fondo aún más distributivo. De igual forma, la utilización del artículo 35 para su distribución reduce al parecer la efectividad de los recursos recibidos, y en general no se toma en cuenta la dispersión poblacional.²¹

Para otros fondos, este tipo de análisis simplemente no tiene sentido. Por ejemplo, puesto que el FAFEF y el FAFM carecen de un objetivo claro, y quizá como consecuencia de esto, los estados y municipios hacen uso de los fondos que reciben de maneras muy diversas, por lo que es prácticamente imposible identificar quiénes necesitan más o menos recursos. Por lo tanto, no tiene sentido hacer un análisis de focalización.

Cuadro 1.3. FISM per cápita 2008
(Pesos de 2008)

	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>
Total	817.73	1 012.40
Por índice de marginación 2005		
Muy bajo	149.17	80.48
Bajo	323.18	127.39
Medio	578.42	224.23
Alto	1 042.82	1 038.74
Muy alto	1 657.00	1 623.88
Por IDH 2005		
Alto	271.90	181.12
Medio	991.53	1 104.07
Bajo	1 428.44	182.15
Por población en 2005		
100 000 habitantes y más	219.91	217.08
15 000 a 99 999 habitantes	605.90	432.05
2 500 a 14 999 habitantes	1 002.05	1 420.33
Menos de 2 500 habitantes	1 061.57	577.20

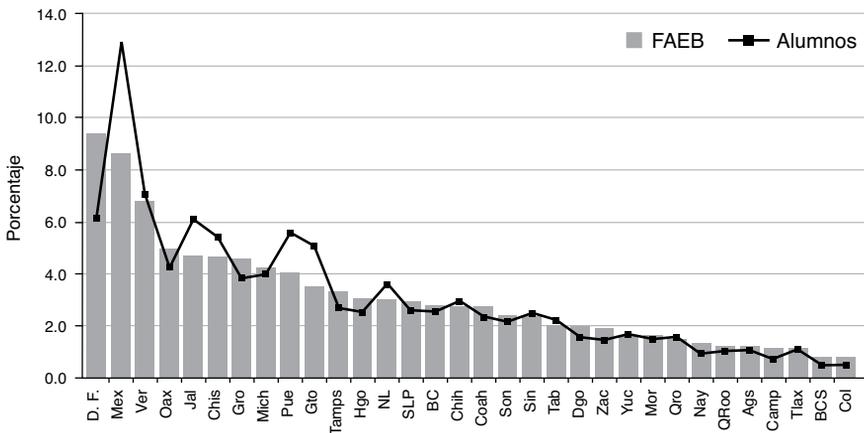
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP 2008 y Conapo 2005.

²¹ Véase el capítulo v de Moreno para más sobre la dispersión poblacional.

Para el resto de los fondos, el análisis de focalización arroja resultados mixtos. El FAETA y el FAM parecen estar bien focalizados. Para el caso del FAM, existe una asociación positiva entre los recursos recibidos per cápita y el índice de marginación de cada estado. Con el FAEB, FASP y FASSA, sin embargo, no resulta del todo claro que exista una adecuada focalización.

Considerando los lineamientos de distribución para el FAEB, parecería que el fondo se encuentra adecuadamente focalizado. La gráfica 1.7 presenta la relación entre la distribución de los montos asignados a cada estado en 2007 y su matrícula pública de educación básica para el ciclo escolar 2005-2006. Como era de esperar dados los lineamientos de distribución, existe una relación estrecha entre la distribución de los montos asignados a cada estado y sus matrículas públicas de educación básica. Sin embargo, si bien es cierto que considerar las matrículas públicas permite asignar los recursos de manera equitativa entre los estados, financieramente hablando, al hacer esto se está dejando de lado un criterio de equidad sumamente relevante, en especial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como lo es la equidad de circunstancias y de capacidades.

Gráfica 1.7. Distribución 2007 del FAEB vs. matrícula pública de educación básica

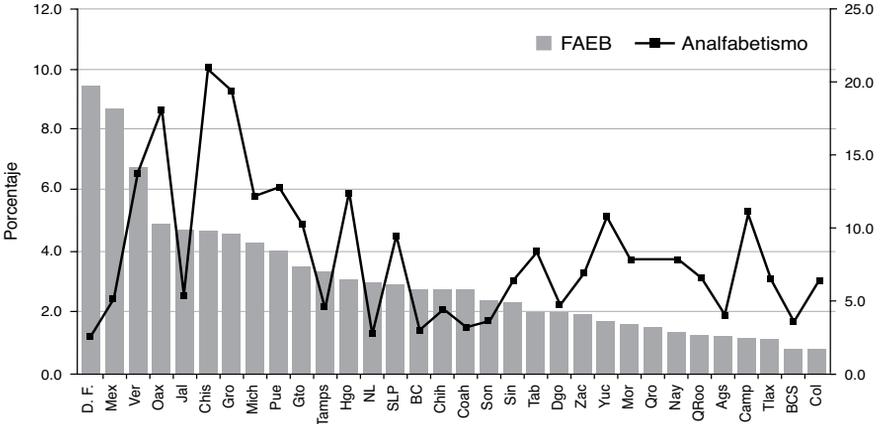


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP para 2007 y de la Secretaría de Educación Pública (SEF) ciclo escolar 2005-2006.

Este hecho resulta evidente al ver la gráfica 1.8. En ella se muestran la proporción de recursos asignados a cada estado del monto total del FAEB en 2007 y

el porcentaje de analfabetas en cada entidad. A diferencia de la relación graficada anteriormente, es claro el desfase que existe entre los recursos que recibe la mayoría de los estados y sus deficiencias educativas en términos de alcance.

Gráfica 1.8. Distribución 2007 del FAEB vs. porcentaje de analfabetismo

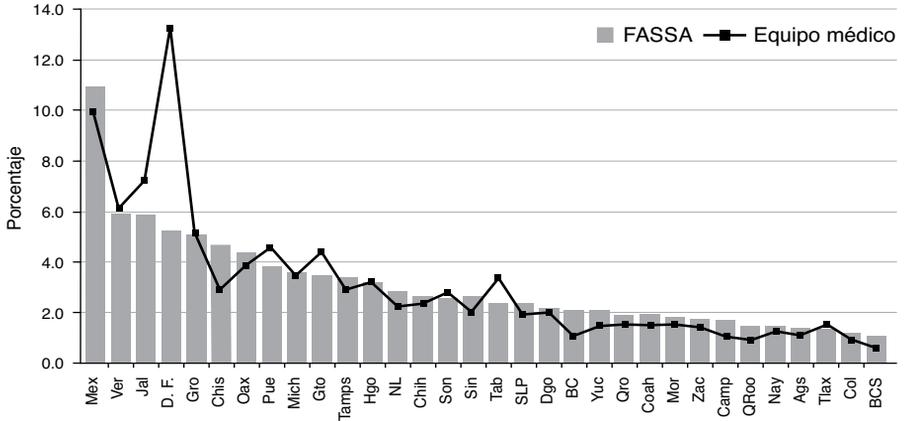


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP para 2007 y SEP, ciclo escolar 2005-2006.

Algo similar sucede con el FASSA. La gráfica 1.9 muestra que, como se esperaba a raíz de los lineamientos de distribución del fondo, existe una relación estrecha entre la manera en que se distribuyen los recursos del FASSA entre los estados y el Distrito Federal y el inventario de infraestructura médica. El único pico que resalta es para el Distrito Federal, que es donde se localiza la mayor cantidad de equipo médico de todo el país. Esto sugiere que, al menos en alguna dimensión, la distribución que se hace de los recursos de este fondo sí parecería corresponder con la necesidad de salud de los estados.

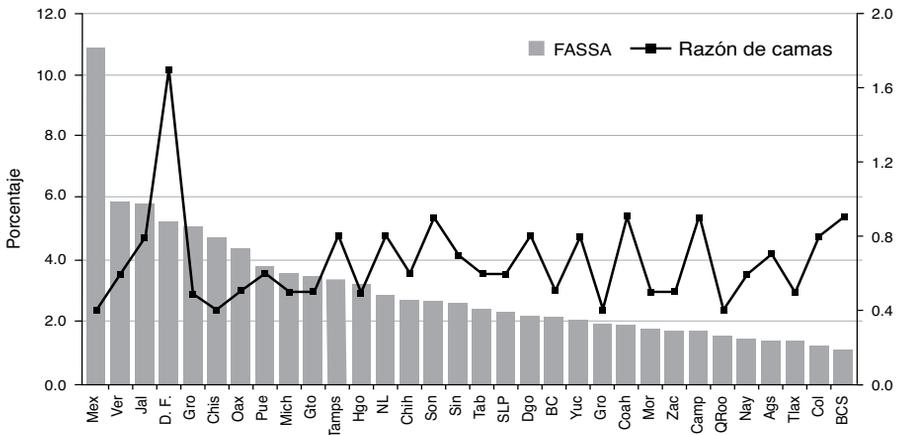
No obstante, al analizar otras dimensiones del sector salud, se encuentran desfases importantes entre los montos asignados a cada estado y sus deficiencias. Por un lado, es posible identificar imperfecciones en el método de distribución, si lo que se busca es equidad en la calidad de los servicios médicos que se desea ofrecer a los individuos, independientemente de dónde hayan nacido. La gráfica 1.10 muestra la relación entre la proporción de recursos asignada a cada estado del monto total del FASSA en 2007 y la razón de camas censables. Resulta evidente que la distribución de recursos entre los estados tiene poca relación con la capacidad de atención en cada entidad.

Gráfica 1.9. Distribución 2007 del FASSA vs. total de equipo médico



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP para 2007 y el Sinais 2006.

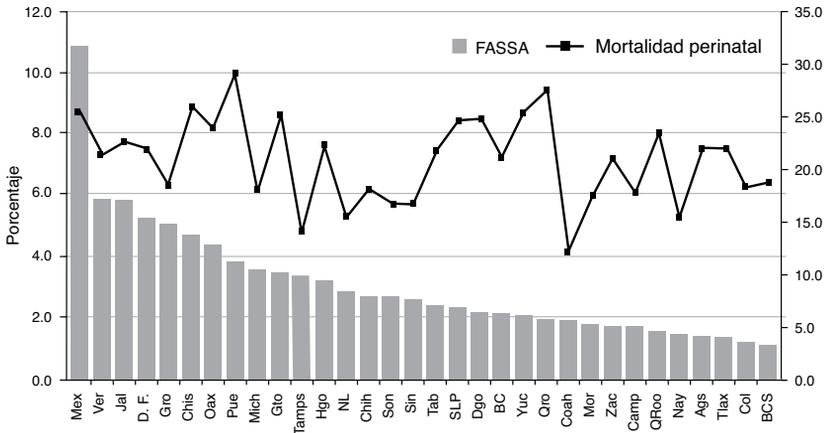
Gráfica 1.10. Distribución 2007 del FASSA vs. razón de camas censables



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP para 2007 y Secretaría de Salud (ss), *Situación de salud en México. Indicadores básicos*.

Por otra parte, si se considera el nivel de salud de los individuos, lo cual al final del día es el tema más relevante, también se encuentran imperfecciones en el método de distribución. Las gráficas 1.11 y 1.12 muestran la relación entre la distribución de recursos por estado en 2007 y las tasas de mortalidad perinatal por cada 1 000 niños nacidos vivos y la tasa observada de mortalidad infantil por cada 1 000 niños nacidos vivos, respectivamente. La baja correlación entre la distribución de recursos y las dos tasas de mortalidad es clara.

Gráfica 1.11. Distribución 2007 del FASSA vs. tasa de mortalidad perinatal por 1 000 niños nacidos vivos

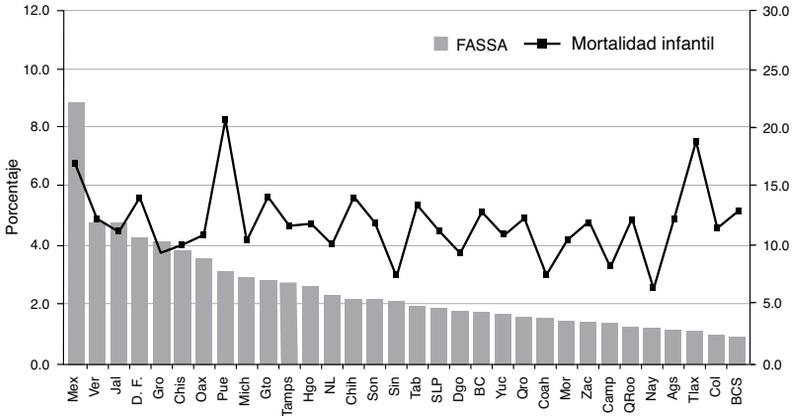


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP para 2007 y ss, *Situación de salud en México. Indicadores básicos*.

Por último, para el caso del FASP, Zepeda, en el capítulo VIII, realiza un análisis detallado. Sin embargo, vale la pena señalar que se considera como un problema grave la forma en que se distribuyen *de facto* los recursos de este fondo entre los estados. En particular, Zepeda presenta evidencia de que la aplicación de la fórmula de distribución es la excepción, no la regla, e indica que las autoridades anteponen pactos políticos al acuerdo legal suscrito por ellas mismas al decidir cuántos recursos asignar a cada estado. Por lo tanto, la evidencia sugiere que en materia de seguridad pública, la aspiración federalista de compensar infortunios y estimular la paulatina homologación de las regiones ha fracasado.

Ahora bien, las deficiencias en cuanto a focalización señaladas para los

Gráfica 1.12. Distribución 2007 del FASSA *vs.* tasa observada de mortalidad infantil por 1 000 niños nacidos vivos



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP para 2007 y ss, *Situación de salud en México. Indicadores básicos*.

casos del FAEB y FASSA ponen en evidencia posibles fallas en cuanto a los lineamientos de distribución que actualmente rigen estos fondos. Como lo hemos mencionado, la LCF toma en cuenta únicamente criterios de equidad para distribuir los recursos que la federación asigna a cada uno de los fondos del Ramo 33. Por lo tanto, bajo criterios de equidad, parecería deseable que eventualmente se lograra que, por ejemplo, con el FAEB, las asignaciones por alumno converjan a un mismo nivel en todos los estados de la república. Desafortunadamente, de concretarse esta homologación se estaría pasando por alto el hecho de que el costo que tiene para cada entidad la prestación de servicios educativos difiere. Esto es, la homologación atenta contra aquellos estados que deben atender a alumnos en comunidades apartadas, dispersas o con mayores proporciones de alumnos indígenas. Homologar la aportación por estudiante llevaría a tratar igual a los desiguales, como lo mencionan Naranjo y Villalobos en el capítulo III. Un argumento similar podría desarrollarse para el caso del FASSA.

Quizás, en estos casos, se debería seguir el ejemplo del FAIS, mediante el cual se asignan recursos dependiendo de las carencias de los estados y municipios, y no de acuerdo con el costo de mantenimiento de la infraestructura con que éstos cuentan actualmente. Es decir, posiblemente el FAEB y el FASSA deberían distribuirse de acuerdo con las carencias educativas y sanitarias de los estados.

De esta manera se lograría que los montos asignados a cada estado tuvieran mayor relación con indicadores educativos y sanitarios de cada entidad. Así, bajo los mismos criterios de equidad que son tomados en cuenta hoy en día en la LCF, se estaría promoviendo que en el largo plazo todas las entidades del país alcanzaran los mismos niveles educativos y sanitarios.

Por otro lado, si bien es cierto que al parecer es deseable la existencia de fórmulas precisas y claras como las del FAIS, da la impresión de que es recomendable que éstas sean flexibles o, en su defecto, que puedan ser actualizadas conforme vaya cambiando la realidad del país. Por ejemplo, como lo demuestra Moreno en el capítulo V, los recursos del FAIS han permitido que los estados y municipios del país mejoren su infraestructura. Sin embargo, el avance ha sido menor en los municipios con mayor dispersión poblacional. Esto sugiere que los costos de proveer servicios públicos es menor cuando la población se encuentra concentrada. Por lo tanto, parece importante que la fórmula actual se modifique y empiece a tomar en cuenta la dispersión de la población dentro de cada municipio. De otra manera será complicado que se dote de infraestructura a las zonas más remotas y menos pobladas del país.

Por otra parte, es necesario resaltar lo importante que es pensar en los incentivos que pueden generar las fórmulas de distribución. Zepeda, en el capítulo VIII, hace al respecto un análisis detallado para el FASP. No obstante, a grandes rasgos, la discusión es la siguiente. Supongamos que los lineamientos de distribución del FAEB se modifican y ahora los recursos del fondo se les asignan a los estados dependiendo del número de niños analfabetas que en ellos viva. En la medida en que no exista un componente que premie la reducción de las tasas de analfabetismo, los estados tendrán pocos incentivos para utilizar eficientemente los recursos que reciban (Wellenstein *et al.*, 2005). Es decir, puede llegar a darse el caso extremo de que los estados traten de aumentar sus tasas de analfabetismo con tal de calificar para recibir mayores recursos.

Un último punto que se ha mencionado brevemente arriba pero que merece una mayor discusión es el hecho de que, fuera del FAIS y del FAFM, que son fondos municipales, para los demás fondos, al ser éstos dirigidos a los estados y utilizados por los gobiernos estatales, no se conoce mucho sobre la incidencia del gasto tanto geográficamente como por niveles de ingreso. En este sentido es importante llevar a cabo estudios que analicen en cada estado la incidencia del gasto de los recursos de los fondos, pero en especial de educación y salud.²²

²² Por ejemplo, con el FAEB parece no haber una focalización diseñada de manera clara y específica y, como consecuencia, los recursos tienden a repartirse de acuerdo con su demanda. Es decir, los recursos estatales son distribuidos entre los municipios de forma inercial. Esto resulta lógico, pues no es posible desatender escuelas o zonas de un estado dado que ya se encontraban atendidas con anterioridad. Así, únicamente con los pocos recursos sobrantes los estados pueden

En el caso del FAIS, se sabe su distribución a los municipios y se reconoce que ésta obedece a criterios de equidad (véanse los párrafos anteriores), pero también es necesario conocer el uso que los municipios dan a los recursos que reciben y cómo los distribuyen dentro de los municipios. En este sentido, se sabe que en general los municipios destinan más recursos a la cabecera municipal, y se comenta que los recursos no son usados para cubrir las necesidades más apremiantes de los municipios. Los trabajos de Cabrero y Zabaleta y de Moreno tocan este tema (capítulos VI y V, respectivamente), pero aquí resulta importante discutir la capacidad institucional de los municipios.

De acuerdo con las Encuestas Nacionales a Presidentes Municipales realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), podemos observar diversas variables que dan cuenta de una baja preparación de los funcionarios públicos y de elementos que son sugerentes de una administración poco eficiente. Entre éstos podemos destacar la baja educación de los presidentes municipales y de los principales funcionarios, así como la alta rotación como consecuencia del periodo de tres años de las administraciones municipales. Además, esta situación es aún peor en el caso de municipios con menor grado de desarrollo (en este tipo de municipios alrededor de 50% de los presidentes municipales cuenta con estudios de secundaria o menos).

Si bien ésta es una realidad, es necesario tomar en cuenta que hasta hace apenas unos años los municipios no tenían grandes responsabilidades en términos de política pública, ni tampoco tenían recursos. Entonces, es posible pensar que poco a poco se están desarrollando las capacidades institucionales. Del Castillo (2006) señala por ejemplo que, en 1995, 945 presidentes municipales contaban con educación de nivel superior, y que este número ascendió a 1 152 en 2002. De igual forma, el número de presidentes municipales sin educación y sólo con educación primaria pasó de 207 y 579, respectivamente, en 1995, a 15 y 385 en 2002.

La capacitación de los funcionarios municipales ha sido un esfuerzo de distintos organismos, como el Instituto Nacional para el Federalismo y el

tener un poco de discrecionalidad. No obstante, estos recursos sobrantes tienden a destinarse a cubrir las necesidades de nuevos asentamientos poblacionales. Vale la pena resaltar, sin embargo, los casos de Chiapas y Puebla. Estos estados fueron visitados por los autores como parte del trabajo de campo relacionado con este proyecto. En las visitas realizadas los funcionarios entrevistados en cada estado resaltaron que en sus respectivos estados sí privilegian a ciertos municipios. No obstante, no pudimos tener acceso a información un poco más específica y clara de esta focalización de los recursos. En el caso específico de Chiapas, los funcionarios entrevistados señalaron que se procura seguir la propuesta de intervención para atender a los 28 municipios con menor índice de desarrollo humano, pero ellos mismos aceptaron que la mayoría de los recursos del FAEB se destinan para que continúe la operación de diversos proyectos que ya llevan varios años de vida, a pesar de que, reconocen, algunos de ellos hayan perdido pertinencia o vigencia.

Desarrollo Municipal y la misma Sedesol. En el trabajo de campo también se encontró que todos los gobiernos estatales cuentan con apoyos directos a los municipios en temas de capacitación. En Puebla, por ejemplo, a cada presidente municipal se le otorga una carpeta informativa con indicadores de infraestructura básica del municipio y de las diferentes localidades del mismo. En Oaxaca, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, el cual es el equivalente a una secretaría de planeación, apoya también fuertemente a los municipios. Este comité auxilia a los gobiernos municipales en la integración de sus consejos municipales, en su proceso de priorización de obras públicas, en la implementación de sus sistemas de contraloría social y en aspectos normativos de diversa índole. En el estado de Chiapas acaba de empezar a implementarse el Sistema Integral de Planeación, que consiste básicamente en otorgar *matching grants* a los municipios para proyectos específicos que propone el gobierno estatal. El objetivo es incentivar a los municipios a gastar sus recursos en ese proyecto.

Si bien estos esfuerzos son deseables, es preciso anotar que la capacitación presenta restricciones institucionales en la medida en que los funcionarios públicos tienen una alta rotación como consecuencia de la falta de reelección de los presidentes municipales y de su corto tiempo de mandato. Los estados señalan que cada tres años es un nuevo comienzo pues tienen que capacitar otra vez a una gran cantidad de funcionarios.

Por otro lado, si bien es cierto que políticamente es poco viable, debe pensarse en la posibilidad de contar con diferentes tipos de municipios. De acuerdo con Giugale *et al.* (2000), no considerar la diferenciación a nivel municipal genera en la práctica una diferenciación desordenada. Para los autores es posible pensar en una legislación que asigne distintos niveles de responsabilidad y que establezca reglas claras para ascender en la escala. Colombia presenta un modelo de certificación flexible para que los gobiernos regionales y locales asuman las responsabilidades en materia de salud y educación.

Autonomía estatal

La decisión de política pública de descentralizar, como se mencionó al inicio de este capítulo, es que hay ventajas con respecto a un sistema centralizado. Sin embargo, para que se observen estas ventajas una premisa fundamental es que los gobiernos descentralizados, en este caso los estados y municipios, deben contar con autonomía.

Para que la población de las distintas entidades de la república pueda disfrutar de cualquiera de (o de todas) las ventajas que ofrece un sistema descentralizado, es necesario que el proceso descentralizador haya sido completo y

funcione. Esto es, el gobierno federal no sólo debe transferir recursos a los estados, sino que también les debe transferir las facultades y responsabilidades de tomar las decisiones relevantes de política pública. Poco cambia al pasar de un sistema centralizado a uno descentralizado si tras la “descentralización” lo único que cambia es que ahora son los gobiernos subnacionales los encargados de pagar las facturas, pero todas las decisiones de política pública relevantes siguen estando a cargo de la federación. Asimismo, no se puede considerar que un sistema es descentralizado si los gobiernos subnacionales son libres de tomar todas las decisiones de política pública relevantes, pero la federación mantiene el control total sobre los recursos necesarios para financiarlas.

La idea detrás de la creación del Ramo 33 era lograr la descentralización de las políticas públicas relativas a cada uno de los fondos que lo componen. A más de 10 años de la creación del ramo, no es posible afirmar que el proceso descentralizador en México se haya completado o funcione adecuadamente. Si bien se ha logrado que la federación transfiera de manera efectiva el control de los recursos a los estados, la autonomía que tienen éstos para elaborar políticas públicas o utilizarlos en las áreas que ellos decidan continúa siendo en la mayoría de los casos muy limitada. En el capítulo III Naranjo y Villalobos discuten a fondo este tema para el caso del FAEB. Aquí nosotros presentamos una visión general sobre el nivel de autonomía con que cuentan las entidades para decidir cómo utilizar los recursos que la federación les transfiere cada año.

Un ejemplo de lo anterior es el FAETA, en su parte de educación tecnológica. En lo que se refiere a la parte del Conalep, parece que lo único que ha cambiado a partir de la descentralización es la administración del dinero, pues el gobierno federal mantiene el control de todos los aspectos de la educación tecnológica en el país. La mayor parte de los recursos recibidos para la parte del Conalep se utilizan para el pago de la nómina y, además, los estados tienen nula capacidad para decidir salarios y prestaciones, pues todo esto se rige desde el centro. En el caso de Jalisco, por ejemplo, el porcentaje de los recursos recibidos que se ocupan para el pago de nómina es de 95%. Adicionalmente, los recursos destinados para inversión no se distribuyen a los estados; es el centro quien los maneja y decide cómo utilizarlos. Por otra parte, todas las plazas de cada Conalep, así como el número de horas de docencia por año, son autorizadas por el gobierno federal.²³

Ante esta situación, no es sorprendente que los estados tengan un escaso interés en contribuir ellos mismos al financiamiento de la educación tecnológica y que, como consecuencia, la aportación estatal a los colegios en relación

²³ Cualquier plaza adicional a la autorizada por el gobierno federal debe cubrirse con recursos estatales.

con los recursos recibidos por la federación suele ser pequeña, en el mejor de los casos. Siguiendo con el caso de Jalisco, ésta es menor a 4%. En el caso de Chiapas, durante 2008 no se aportaron recursos estatales al presupuesto de educación tecnológica, sino que éstos provinieron únicamente del FAETA.²⁴

Ante esta situación, el sentimiento general de todos los entrevistados durante el trabajo de campo es que la educación tecnológica es, en la práctica, una política pública federal. Lo único que se ha logrado con la “descentralización” es que haya más trabajo administrativo a nivel estatal —pues los estados deben administrar los recursos— y que se tenga que cumplir con dos tipos de normatividad: la federal y la estatal. Curiosamente, los funcionarios entrevistados en Chiapas defendieron un poco esta centralización, pues consideran que el Conalep es una institución a nivel nacional y que deben existir los mismos requisitos y planes de estudio a nivel nacional. Si bien esto puede ser cierto, esta total centralización inhibe la innovación estatal o regional.

En cuanto a las decisiones de política pública relacionadas con la otra parte del FAETA, la parte vinculada con la educación para adultos, parece ser que los estados cuentan con mayor autonomía. De entrada, los estados utilizan “únicamente” dos tercios de los recursos que reciben de este fondo para el pago de nómina, y en la práctica se observa que los estados funcionan de manera diferente y, por lo tanto, se encuentran distintas formas de organización de la educación para adultos entre los estados. Por lo tanto, en este caso parece que el proceso de descentralización ha avanzado mucho más. Como consecuencia, es de esperar que las ventajas enlistadas arriba respecto a la descentralización estén teniendo algún efecto sobre las políticas públicas relacionadas con la educación para adultos que se han implementado en México en los últimos años.

De forma similar a lo que sucede con los recursos del FAETA destinados a la educación tecnológica, prácticamente todos los recursos que reciben los estados provenientes del FAEB son utilizados para el pago de nómina. El cuadro 1.4 muestra los datos precisos para Jalisco en 2009 y Guanajuato en 2008. En ambos estados se observa que más de 95% del fondo se ejerce en servicios personales. Si bien no tenemos datos exactos para otros estados, en las entrevistas que llevamos a cabo durante el trabajo de campo nos fueron mencionados porcentajes similares. En Puebla, los funcionarios entrevistados señalaron que 97% de los recursos provenientes del FAEB se destinan a cubrir gastos corrientes, de operación y servicios personales. En el estado de Oaxaca, según los funcionarios entrevistados, 98% del FAEB se destina a cubrir el gasto en servicios

²⁴ Una excepción en este sentido es Sonora, que aportó 31% del total de los recursos estatales para la educación tecnológica en 2009.

personales. En todos los casos, los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que el hecho de que casi la totalidad de recursos se destine al pago de nómina es una seria limitante a la autonomía estatal.²⁵

Cuadro 1.4. Presupuesto del FAEB por capítulo de gasto

<i>Capítulo</i>	<i>Jalisco 2009</i>		<i>Guanajuato 2008</i>	
	<i>Miles de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>
Servicios personales	10 865 809	95.1	7 965 589	97.1
Materiales y suministros	73 600	0.6	29 417	0.4
Servicios generales	358 481	3.1	120 743	1.5
Subsidios y transferencias	94 626	0.8	36 044	0.4
Bienes muebles e inmuebles	32 672	0.3	11 082	0.1
Inversión financiera y otras erogaciones	—	—	44 638	0.5
Total	11 425 190	100.0	8 207 516	100.0

Fuente: Secretaría de Finanzas de Jalisco y Cuenta de la Hacienda Pública Estatal de Guanajuato 2008.

Otra gran limitante en cuanto al uso de los recursos del FAEB es que los gobiernos estatales no pueden aplicar dichos recursos en nuevas plazas, ya que éstas tienen que estar previamente autorizadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal. Adicionalmente, las principales decisiones académicas siguen estando en manos de la federación. Así, en Chiapas, por ejemplo, consideran que las potestades asignadas al estado mediante el FAEB tienen un carácter puramente operativo. Es decir, los entrevistados opinan que lo que ha sucedido con el FAEB es que se han delegado funciones, no facultades. Por

²⁵ En un tema relacionado, en lo que también coincidieron todos los estados es que las negociaciones salariales les provocan serios problemas políticos y financieros. El problema radica en que después de la negociación nacional—en la que los estados no participan pero cuyos acuerdos deben cumplir— se permite que cada sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación negocie con los gobiernos estatales. Además, los recursos del FAEB pueden utilizarse únicamente para cubrir los compromisos salariales del personal educativo que fue transferido a cada estado cuando se firmó el acuerdo de descentralización educativa, no para financiar a los maestros estatales. Esta situación provoca que, cuando la federación negocia con el sindicato, no se dimensionen correctamente las repercusiones de los aumentos salariales sobre los presupuestos estatales, pues éstos tienen que cubrir los aumentos a los maestros estatales con recursos propios.

ejemplo, señalaron que a Chiapas únicamente se le permite elegir dos espacios curriculares, uno para primaria y el otro para secundaria. No obstante, hicieron notar que en el estado, donde 30% de la población es indígena, es prioritario tener un plan de estudios que se adapte a cada una de sus comunidades y en el que se imparta educación bilingüe en todos los niveles que así lo requieran.

Con el FASSA las cosas son similares: más de 80% de los recursos de este fondo que reciben los estados se utilizan para el pago de servicios personales; las entidades federativas no tienen la autonomía para fijar los salarios que deben pagar, y los estados tienen problemas con la creación de plazas, pues el gobierno federal determinó en 2002 que el FASSA no podría utilizarse para homologar las plazas de nueva creación. Así, de acuerdo con los funcionarios estatales entrevistados, la situación de la educación y la salud en los estados, antes y después de la descentralización, es la misma. Por lo tanto, parece ser que con la creación del Ramo 33 sólo se han producido cambios operativos en materia de educación básica y salud, y permanece como asignatura pendiente dotar a las entidades federativas de verdaderas facultades para decidir sus respectivas políticas públicas en estos rubros.

Como lo discuten Naranjo y Villalobos en el capítulo III, para el caso específico del FAEB, el hecho de que la federación sea la que dicta las políticas públicas y los estados sean los responsables de aplicarlas, puede causar que ninguno de los dos actores realice su máximo esfuerzo para llevar a cabo sus tareas. Esto se debe a que se está dejando abierta la posibilidad, en caso de que exista cualquier problema o deficiencia, de echarle la culpa al otro. Las atribuciones de las autoridades estatales no les permiten tomar decisiones fundamentales para elevar la calidad, en tanto que la federación establece normas pero debe descansar en las entidades federativas para operar las escuelas. Así, ni la federación ni los estados pueden ser identificados como los claros responsables de cualquier buen o mal resultado.

Por lo tanto, la actual asignación de atribuciones y responsabilidades en el sistema educativo básico y en el sector salud está resultando en una inadecuada operación del sistema de rendición de cuentas. La rendición de cuentas requiere que se pueda identificar a los responsables tanto de los errores como de los aciertos de la acción gubernamental. Es por esto que parece indispensable que se complete el proceso descentralizador en materia de educación básica y salud y se les otorgue a los estados la autonomía que requieren para decidir e implementar sus propias políticas públicas. Es decir, es necesario que los estados puedan tomar las decisiones que los hagan responsables de la calidad educativa y sanitaria que sus instituciones ofrecen.

Otro caso en el que no es del todo claro que los estados gocen de mucha

autonomía para decidir qué hacer con los recursos que reciben es el del FASP. Por un lado, el proceso de planeación y presupuestación es sumamente burocrático, lo cual es visto por varios actores como una de las causas por las que el subejercicio de los recursos de este fondo es tan alto.²⁶ Por otro lado, cualquier propuesta de gasto que haya sobrevivido todo el proceso burocrático dentro de un estado tiene que ser validada, en última instancia, por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, en las entrevistas llevadas a cabo dentro del trabajo de campo continuamente se señalaba en los distintos estados que hay una concepción equivocada de los problemas de seguridad pública a nivel local por parte de la federación. Así, las políticas federales tienden a ser uniformes para toda la república, y rara vez se ajustan a la realidad y necesidades de cada localidad.

Caso contrario a los anteriores sucede con los recursos que los estados reciben para el componente DIF del FAM. Los sistemas estatales DIF están encargados de operar los programas alimentarios del sistema DIF, lo cual incluye la elaboración de diagnósticos estatales en materia de salud y nutrición, diseñar planes anuales de trabajo y estrategias de operación, entregar los apoyos alimentarios a la población beneficiaria, elaborar reglas de operación a escala estatal y municipal para los programas, elaborar padrones de beneficiarios y mantener informado al sistema DIF sobre el desempeño de los programas. Sin embargo, los estados pueden decidir libremente el monto de los recursos a destinar a cada uno de los programas que en ellos opera.

Para el FAFEF y el FAFM también se observa una gran discrecionalidad; sin embargo, como ya se mencionó, estos fondos en realidad no deberían ser parte de las transferencias condicionadas, pues en la práctica se pueden usar para cualquier cosa.

En resumen, un sistema de gobierno descentralizado puede ofrecer ganancias de eficiencia económica, generar una mejor rendición de cuentas e incentivar la innovación y la experimentación. Para que esto ocurra, los gobiernos subnacionales deben tener las facultades de diseñar e implementar las políticas públicas que sean necesarias en sus estados, y deben asumir la responsabilidad de sus acciones y resultados. Como se ha visto, el proceso descentralizador en México se encuentra inconcluso. Por lo tanto, a más de 10 años de su creación, no es claro que el Ramo 33 haya ayudado a que la población mexicana capitalice alguna de las ventajas que puede ofrecer un sistema de gobierno descentralizado.

²⁶ Guerrero analiza este tema en el capítulo VII de este libro.

Claridad en la legislación y criterios claros sobre cómo utilizar los fondos

Como acabamos de ver, en un sistema de gobierno descentralizado es importante que los estados tengan plena autonomía para dictar sus respectivas políticas públicas y que puedan utilizar los recursos que reciben de la federación para financiarlas. Sin embargo, es importante recordar que las transferencias que los estados reciben del gobierno federal a través del Ramo 33 son transferencias condicionadas, por lo que deberían existir lineamientos claros que expliquen en qué sí y en qué no se pueden utilizar los recursos de cada uno de los fondos. Las reglas generales de los fondos se encuentran en la LCF, en la que de manera general quedan establecidos los usos de los recursos; sin embargo, en el trabajo de campo se encontró que para ciertos casos la legislación es vaga, y esto ha ocasionado dificultades sobre todo ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El caso más emblemático es el del FAIS.

Como ya se mencionó, los estados suelen brindar apoyo a los municipios en cuanto a qué obras se pueden financiar con los fondos municipales, pero comentan que la ASF no tiene criterios estables a lo largo del tiempo ni a lo largo del país. Es decir, lo que un año está bien puede ser que no sea así para el siguiente, y que algo que está bien en un estado no lo esté en otro.

Si bien en muchos casos existe una legislación secundaria que clarifica los puntos ambiguos de la LCF, de acuerdo con el trabajo de campo realizado no se soluciona el problema, debido a que la ASF sólo considera como válido lo establecido en la LCF a la hora de realizar sus auditorías. De tal forma que si la interpretación de la ASF de lo escrito en la LCF difiere de lo que se expresa en las legislaciones secundarias o en acuerdos entre los estados y el gobierno federal, los estados y municipios son castigados. Dos ejemplos claros de esta situación tienen que ver con la definición de “asistencia social” para el caso del FAM en su componente del DIF y de las zonas o regiones dentro de los municipios en las que se pueden aplicar los recursos del FAIS. En este último caso el problema surge debido a que la SHCP, única entidad reconocida por la ASF para emitir reglas, no establece una definición precisa, por ejemplo, de “urbanización”, “equipamiento escolar” o “pobreza”, y las reglas o acuerdos con la SEDESOL no son reconocidos por la ASF. Otro problema en este mismo sentido se da porque en ocasiones los criterios de las auditorías estatales son diferentes a los de la ASF, lo cual crea confusión entre los operadores de los fondos.

Un elemento relacionado con lo anterior es que los estados y municipios utilizan una gran cantidad de recursos para atender a las instancias fiscalizadoras. Por ejemplo, en la ciudad de Hermosillo comentan que dedicaron alrededor de 80 días a atender las revisiones correspondientes.

Por otra parte, vale la pena mencionar el caso de los fondos en los que los

estados gozan de mayor flexibilidad para utilizar los recursos que se les asignan: FAFEF y FAFM. Ya que hay una larga lista de lo que se puede hacer con estos fondos, tanto con las transferencias del FAFM como con las del FAFEF, parece que se puede financiar casi cualquier cosa. Los objetivos de estos fondos son muy ambiguos, y al ser varios queda la sensación de que no se tiene una idea clara de qué se busca con ellos. Estas ambigüedades también abren un gran abanico de oportunidades respecto al uso que se les puede dar a sus transferencias. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, los recursos de ambos fondos pueden ser utilizados para el pago de deuda, pero, en sentido estricto, absolutamente cualquier pago puede ser etiquetado como pago de deuda si se pospone el pago del bien o servicio correspondiente el suficiente tiempo para que pueda ser catalogado como tal. Así, los recursos recibidos a través del FAFM y del FAFEF pueden gastarse en acciones muy distintas y quizá no deseadas por la federación o los contribuyentes.

Si se analiza con cuidado la LCF, da así la sensación de que varios de los rubros en los que se pueden utilizar los recursos recibidos a través del FAFEF no deberían tener un carácter permanente. Es imposible, por ejemplo, que se modernice el Registro Público de la Propiedad de manera indefinida. De igual forma, no es concebible que se tenga que sanear el sistema de pensiones todo el tiempo.

Dadas estas características del FAFEF y del FAFM, parece que sería conveniente discutir si estos fondos deberían ser parte del Ramo 33 o si deberían pasar a formar parte del Ramo 28. Es decir, se debería evaluar si en realidad los recursos recibidos por los estados a través de estos fondos son transferencias condicionadas. Ante la diversidad de objetivos que se busca alcanzar con cada fondo y el hecho de permitir el pago de deudas con los recursos recibidos de cada uno de ellos, estas transferencias “condicionadas” se asemejan más a transferencias “no condicionadas.”

ANÁLISIS DE LOS INDICADORES

Contexto institucional

El gobierno federal busca avanzar hacia un presupuesto basado en resultados y hacia el sistema de evaluación del desempeño.²⁷ El presupuesto basado en resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera específica los objetivos que se pretenden alcanzar con los recursos asignados a

²⁷ Para más sobre esta visión del gobierno federal véase por ejemplo el documento “Anexos al oficio circular 307-A-1593”, SHCP, en particular el Anexo 1, o bien consúltese la siguiente liga: <http://www.inegi.gob.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa4/20/IgnacioHernandez.pdf>.

sus programas, incluyendo un componente que permita la verificación del cumplimiento de dichos objetivos, los cuales, además, deben estar vinculados a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Por su parte, el sistema de evaluación del desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación de grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión.

En este contexto, el artículo 49 de la LCF, fracción v, indica que se deberán evaluar los resultados del ejercicio de los fondos de las aportaciones federales con base en indicadores y que dicho ejercicio deberá ajustarse a la evaluación de desempeño en los términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). De igual forma, de acuerdo con las disposiciones oficiales, los indicadores deben fundamentarse en la metodología del marco lógico y ser desarrollados por la dependencia coordinadora en consenso con los estados. Además, se establece que los indicadores deben ser clasificados en “estratégicos” o de “gestión”.

Así, los indicadores correspondientes a los fondos del Ramo 33 fueron desarrollados bajo las indicaciones mencionadas, y los estados y municipios tienen que reportar el avance de los mismos de manera trimestral a la SHCP a través de lo que se conoce como el Sistema de Formato Único. El cuadro 1.5 muestra el número de indicadores que se desarrolló para cada fondo de acuerdo con su tipo: estratégicos o de gestión. El reporte de los indicadores se inició en enero de 2009. La evaluación revisó 30 indicadores tal como se observaron en el Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas del primer trimestre de 2009, en su anexo xvii.

Cuadro 1.5. Número de indicadores por fondo

<i>Fondo</i>	<i>Indicadores</i>	
	<i>Estratégicos</i>	<i>Gestión</i>
FAEB	3	0
FAETA	3	0
FAFEF	3	1
FAFM	2	1
FAIS	1	7
FAM	3	0
FASP	2	1

Fuente: Elaboración propia.

Análisis

Los indicadores que se revisaron para este documento, si bien presentan áreas de oportunidad importantes, representan una mejoría sustancial con respecto a las propuestas enviadas originalmente.²⁸ Sin embargo, ninguna dependencia estableció un conjunto integral y completo de indicadores que permitan evaluar de manera general los resultados de los recursos del Ramo 33, pues en general sólo se presentan indicadores de propósito, pero no de fin, ni de componentes ni de actividades (FAM, FAEB y FAETA). Sólo una dependencia (Sedesol para el FAIS) estableció un único indicador de fin. Es importante anotar la falta de indicadores de fin, ya que indica una falta de conocimiento sobre el objetivo u objetivos de cada fondo del ramo e imposibilita evaluar la lógica vertical de los indicadores de componente o actividad que se presentan.

También se encontró cierta falta de conexión entre los indicadores y las reglas y objetivos de ciertos fondos. Éste es el caso del FAFM y FAFEF y su relación con la deuda y con los ingresos propios. Por un lado, los indicadores buscan medir el comportamiento de los ingresos propios y la deuda pública pero, por el otro, las mismas reglas de los fondos establecen que un uso central de los recursos de los fondos es el pago de deuda pública. De igual forma, en algunos casos la tendencia que debía seguir el indicador no es clara, lo cual es una señal de que el indicador no está definido correctamente. Véase por ejemplo el caso del indicador del FASSA sobre egresos hospitalarios. Un mayor número de egresos hospitalarios puede reflejar mayor cobertura, pero también un mayor deterioro de la salud o bien un fracaso de la medicina preventiva.

A pesar de estos comentarios, es importante notar que muchos de los indicadores propuestos presentan información valiosa, pero para que tengan un sentido práctico de evaluación deben utilizarse en estudios más precisos. Un ejemplo claro son los indicadores del FAIS que muestran en qué rubros principales se gastan los recursos. Estos indicadores deben usarse para efectuar estudios que relacionen, por ejemplo, el gasto con las necesidades de los municipios.

Por otro lado, también se analizó la información reportada por las entidades federativas al Sistema de Formato Único. El estudio arrojó que la gran mayoría de los estados no reportaron la información en el primer trimestre de 2009. Si bien podría esperarse que los indicadores anuales o de periodicidad mayor se presenten hasta el final del año, no se llenaron los campos de la línea base ni de las metas. Este último punto es importante, pues varios indicadores utilizan en su fórmula “metas” establecidas, pero si éstas se reportan al mismo tiempo que el indicador, no hay certeza de los mismos.

²⁸ También se revisaron indicadores preliminares.

Dados los bajos porcentajes de reportes entregados, deben investigarse las razones de lo anterior. Si los estados no cumplen con la información presentada, los indicadores pierden utilidad. En particular es conveniente saber si la falta de información se debió a que era la primera vez que se tenía que hacer esta entrega de información y a un desconocimiento del software, o bien a causas relacionadas con la falta de comprensión de los indicadores y de la forma de estimarse, o a una falta de voluntad.

Diversos funcionarios estatales entrevistados con motivo del trabajo de campo se quejaron de la falta de capacitación en relación con el software y de un mal funcionamiento del mismo. Otros manifestaron sus dudas con respecto a la utilidad de estos indicadores y sobre si alguien los revisaba. Al mismo tiempo, quedó claro en las mismas entrevistas que en algunas ocasiones los funcionarios no tenían una comprensión clara de qué es un indicador, su diferentes tipos ni de la metodología de marco lógico. En relación con este último punto, se observa que las cifras reportadas (las pocas que se presentan) en ocasiones muestran algunas inconsistencias que reflejan que no se estimaron correctamente los indicadores. Ejemplos son el caso de Coahuila, con el indicador de “mejoramiento de la asistencia social alimentaria”, que reportó seguramente el total de desayunos y no el porcentaje preguntado en el indicador. Otros ejemplos en este mismo sentido se pueden observar en el caso de Morelos y los indicadores del FASSA.

No cabe duda del gran avance que representa contar con indicadores para los fondos del Ramo 33, pero para que esta utilidad se materialice es necesario que se revise su calidad y, aún más importante, que se lleven a cabo investigaciones y estudios con ellos y que éstos se hagan públicos.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El análisis general sobre la transparencia y rendición de cuentas se basó en la revisión de la información pública existente (no se solicitó información a ningún gobierno a nombre del equipo consultor ni del Coneval). Se revisaron el marco legal, la información pública accesible a cualquier ciudadano y la que se entrega a la SHCP.

Marco legal

En relación con las disposiciones federales, las más importantes se encuentran en la LFPRH y en la LCF. En la LFPRH, en el capítulo III se establecen las disposiciones a las que quedan sujetos los recursos federales transferidos a las enti-

dades federativas, las cuales señalan la obligación de los estados y el Distrito Federal de enviar al Ejecutivo federal información sobre el ejercicio, destino y resultados alcanzados de los recursos federales a través del sistema electrónico establecido por la SHCP.

Por su parte, la SHCP tiene la obligación de incluir los reportes de las entidades federativas en los “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” que tiene que presentar trimestralmente y poner a disposición del público, en general en su portal de Internet. Del mismo modo, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tienen la obligación de publicar los informes en sus órganos locales de difusión y hacerlos disponibles en sus portales de Internet o en otros medios de difusión.

Con respecto a la LCF, el artículo 48 parece repetir las obligaciones de los estados y municipios indicadas en la LFPRH, pues señala la obligación de éstos y del Distrito Federal de enviar al gobierno federal, a través de la SHCP, los informes correspondientes al ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales. La LCF señala que los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deben informar a sus habitantes acerca de los montos que reciban por parte del FAIS y del FAFM, de las acciones que realizarán con esos recursos, así como de los resultados alcanzados con los mismos.

Asimismo, el artículo 35 de la misma LCF establece que los estados deben publicar en sus órganos oficiales las variables y fórmulas utilizadas para calcular los recursos correspondientes a cada municipio por concepto del FAIS, así como el calendario de ministraciones.

Además de señalar lo referente a la entrega de información, el artículo 49 de la LCF, así como el 85 de la LFPRH, indican que los resultados de los ejercicios de los fondos del Ramo 33 se deben evaluar con base en indicadores, y que dicho ejercicio deberá sujetarse a la evaluación de desempeño con base en el artículo 110 de la LFPRH, como se anotó en la sección anterior. La forma específica en que se debe reportar la información al Ejecutivo federal está establecida en los “Lineamientos para informar sobre el destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas” emitidos por la SHCP.²⁹ La información tiene que ser entregada a la SHCP a través de medios electrónicos en lo que se conoce como el “sistema” o el Sistema de Formato Único. El reporte tiene que ser enviado trimestralmente a más tardar 20 días después de concluido el periodo.

²⁹ Para el año 2008 los lineamientos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el día 25 de febrero de 2008. Para 2007, los lineamientos fueron publicados el 27 de abril de 2007. Otros lineamientos debían ser publicados para 2009 pero, de acuerdo con fuentes de la SHCP, no se esperaban cambios sustanciales en los mismos.

Sin embargo, en la legislación en ningún momento se encontraron castigos o sanciones a los estados y municipios que no cumplan con las disposiciones arriba mencionadas. Si bien se entiende que los recursos son fiscalizados por las instancias correspondientes tanto federales como estatales y municipales (es decir contadurías mayores de hacienda), no deja de ser notoria esta situación. De hecho, un gran problema desde el inicio del Ramo 33 ha sido definir si estos recursos son de los gobiernos subnacionales o de la federación. Desde un punto de vista teórico, las aportaciones deberían considerarse recursos federales, ya que provienen de la federación o, en sentido estricto, de toda la población del país, la cual quiere que los recursos se destinen a determinados rubros, como educación, salud o seguridad. Por eso los recursos del Ramo 33 son recursos etiquetados, caso contrario a las transferencias del Ramo 28, que son no etiquetadas.³⁰

A nivel estatal, la disposición de referencia es la LCF local. Sin embargo, al hacer una revisión general encontramos que en algunos estados éstas no incluyen información referente a las aportaciones, o simplemente citan a la LCF de ámbito federal. De manera complementaria, se consultaron las leyes de transparencia, pero en éstas sólo se encontró que tanto los gobiernos estatales como los ayuntamientos tienen la obligación de reportar información sobre el presupuesto y los informes de ejecución, pero nada específico sobre las aportaciones.

Información pública

Para esta sección se revisaron las páginas de Internet de las 32 entidades federativas. En cada una de ellas se consultaron las cuentas públicas, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos e información estadística para determinar a cuánta información puede tener acceso cualquier ciudadano. También se consultaron los informes trimestrales de la SHCP.³¹

Primero se revisó la Ley de Ingresos. En este ejercicio encontramos que todas las entidades federativas mostraban los ingresos que recibirían por cada fondo para 2009, con excepción del estado de Tamaulipas, para el cual sólo se encontró la Ley de Ingresos, y de Puebla, donde dicha ley no incluye información sobre los fondos. En las cuentas públicas se encontró que éstas suelen

³⁰ Para más sobre esta discusión véase el documento de la Evaluación Estratégica 2008 del Ramo 33 o bien Velázquez (2007).

³¹ Es importante anotar que las páginas de Internet se modifican de manera regular por lo que la información reportada aquí puede ser distinta a la que se desprendería de una nueva revisión. Las páginas se revisaron en el segundo trimestre de 2009. Una revisión somera de las páginas en 2010 revela que las conclusiones a las que se llegó con la revisión de 2009 no son muy diferentes.

presentar información sobre los ingresos recibidos vía aportaciones federales, pero muy poca información sobre el destino de los recursos.

La información sobre el destino de los recursos se encuentra en la parte de estadísticas fiscales, aunque de manera general sólo viene el gasto del FAIS y del FAFEF, y no todas las entidades presentan esta información. En este punto vale la pena comentar que lo anterior no significa que no haya información sobre educación, salud y otros rubros relacionados con el Ramo 33. Lo que se señala es que en general no hay información específica y precisa de la utilización de los recursos recibidos a través del ramo.³²

Por otra parte, aproximadamente la mitad de los estados presentan información referente a las fórmulas de distribución del FAIS y FAFM y el calendario de ministraciones. Los estados que no lo hacen, sin embargo, sí cumplen con la legislación, pues se encontró que publican esta información en sus diarios oficiales, como lo exige el marco legal.³³

De acuerdo con el marco regulatorio, las entidades federativas tienen la obligación de reportar a la SHCP el uso que hagan de los recursos federalizados, incluyendo los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33). Para evaluar lo anterior revisamos los anexos de informes trimestrales de la SHCP para los trimestres I.2007, III.2007, II.2008 y IV.2008, y se concluyó que las entidades federativas han ido mejorando en el cumplimiento de dicha tarea.³⁴ A continuación se presentan los hallazgos encontrados.

En el primer trimestre de 2007 la información reportada por las entidades federativas es bastante incompleta, dado que no se incluyen todos los fondos. Por ejemplo, en el caso del FAM, en la versión de infraestructura básica y superior, sólo Aguascalientes, Nuevo León, Sonora y Zacatecas reportaron información en los dos casos. Cabe señalar que algunos estados como Jalisco, Oaxaca y Puebla, ni siquiera aparecen dentro de la información que se presenta.³⁵ Para el tercer semestre del mismo año todas las entidades federativas reportaron información de al menos cinco de los ocho fondos. En relación con el FAFM, el FAFEF y el FAIS, todos reportaron información al respecto. Sin embargo, sigue faltando información, y en el caso de Baja California Sur sólo se reportaron cinco fondos.

³² Debe anotarse que el análisis realizado no consistió en un estudio sobre transparencia y rendición de cuentas de los estados o del gasto estatal, sino simplemente de los recursos del Ramo 33.

³³ Es de suponer que los estados que en su portal de Internet publican las fórmulas de distribución del FAIS y FAFM y las ministraciones también lo hacen en su diario oficial.

³⁴ La información relacionada con los reportes que deben mandar los estados y publicarse en los reportes trimestrales de la SHCP generalmente se encuentra en los anexos.

³⁵ La Evaluación Estratégica 2008 del Ramo 33, en sus anexos, detalla qué estados reportaron la información correspondiente.

En 2008 la información reportada para el segundo trimestre es un poco más completa que en 2007, pero sigue estando lejos de ser exhaustiva. Por ejemplo, en los casos de Baja California Sur, Durango, Tlaxcala y Yucatán falta información de al menos cuatro fondos, y sólo en los casos del FAFEF y del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) todos llegaron a cumplir. En el último trimestre de 2008 todas las entidades reportaron de manera casi completa el destino de los fondos. Únicamente Yucatán no reportó información en dos de los ocho fondos. Cabe señalar que Zacatecas, Sonora, Querétaro y el Distrito Federal reportaron la información en su totalidad en los cuatro periodos observados.

En relación con la calidad de la información reportada, también podemos observar que ha ido mejorando de 2007 a 2008. Aquí, al igual que en la sección anterior, el problema radica en que la información presentada por los estados y por cada fondo es muy heterogénea, y en ocasiones se presenta de manera muy agregada.

Por último, sólo Campeche, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y el Distrito Federal han puesto a disposición del público, a través de sus páginas de Internet, los informes correspondientes que envían a la SHCP, tal como lo señala la legislación. Éstos se encontraban disponibles del primer trimestre de 2007 al último trimestre de 2008.

Requerimientos de información en los municipios

Si bien no se realizó un análisis de la información de los municipios, debido al número de éstos y al tiempo que se hubiera requerido para este tipo de análisis, es conveniente anotar algunas reflexiones sobre los requerimientos de información que por ley deben cumplir los municipios. La legislación anota que los municipios deben reportar a sus estados y a la federación el uso, destino y resultados de los recursos del Ramo 33. En este sentido, información para años anteriores muestra que sólo 47% de los municipios reportaba la información solicitada por la Sedesol, lo cual sin duda no beneficia a la transparencia ni a la rendición de cuentas. Sin embargo, dada la gran heterogeneidad en los municipios mexicanos, y las diferentes capacidades institucionales y de capital humano existentes, debe discutirse si todos los municipios tienen la posibilidad de cumplir este requisito, y los costos en que incurren para cumplirlo, a pesar de que el marco legal indica que es responsabilidad de las entidades federativas acordar lo conducente con los municipios alejados o que enfrenten problemas técnicos para que cumplan con lo señalado anteriormente.

Por ejemplo, al revisar la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales 2004 encontramos que sólo 45% de los presidentes municipales cuenta con

estudios de licenciatura, y alrededor de 30% tiene estudios de secundaria o menos. Porcentajes muy similares se presentan con los titulares de las áreas administrativas. Esta situación es aún más impactante en municipios de muy alta marginación. Asimismo, en relación con el FAIS, 11% de los presidentes municipales encuestados no conocen un reglamento estatal específico para la operación del FISM y FAFM, mientras que 88% se enteró de los montos asignados al municipio provenientes del Ramo 33 a través de la *Gaceta de Gobierno del Estado* (56%) o del oficio de alguna secretaría del gobierno estatal (31%); y cerca de 54% se enteró durante el mes de enero, lo que indica que no conocen la fórmula de distribución. A su vez, alrededor de 10% ubica como problema principal en la operación del FISM la normatividad específica del FAIS.

Por lo que se refiere a la infraestructura, se encontró que sólo 66% tiene servicio de Internet y 68% no cuenta con personal (analistas y programadores) para el desarrollo de sistemas de cómputo. Asimismo, alrededor de 10% de los presidentes municipales considera el área de informática entre las primeras tres áreas donde se tiene que mejorar la capacitación del personal.

CONCLUSIONES

En este capítulo presentamos un resumen de la “Evaluación Estratégica 2008 del Ramo 33” elaborado por El Colegio de México para el Coneval. El capítulo se inició describiendo el marco teórico del federalismo fiscal y cómo ha evolucionado éste en México. Al respecto se destaca que un elemento central en todo sistema federal son las transferencias intergubernamentales, ya que mediante éstas se pueden compensar desequilibrios verticales —los cuales ocurren cuando los recursos propios y los gastos de un nivel de gobierno difieren entre sí— y desequilibrios horizontales —los cuales ocurren cuando hay desigualdades regionales—. Para compensar desequilibrios verticales usualmente se utilizan las transferencias no condicionadas, mientras que para mitigar los desequilibrios horizontales se emplean las transferencias condicionadas. Así, de acuerdo con la teoría sobre el federalismo fiscal, las transferencias condicionadas que se otorgan a los estados y municipios por medio del Ramo 33 deben tener un carácter eminentemente redistributivo.

Posteriormente se señala que a pesar de las ventajas de un sistema descentralizado sobre uno centralizado, para que las mismas se materialicen debe haber un diseño institucional adecuado, el cual no parece existir en México. El actual diseño es consecuencia de un proceso centralizador que prevaleció durante la mayor parte del siglo xx y de un proceso descentralizador que se inició a finales de ese mismo siglo, pero que ha conservado diversas caracterís-

ticas del antiguo modelo centralista. La descentralización que se ha observado en México no formó parte de un proceso planeado y concebido de manera integral sobre cómo deberían organizarse la prestación de bienes y servicios públicos y las relaciones intergubernamentales. El texto describe los elementos que hacen que nuestro diseño federalista sea confuso y tenga los incentivos incorrectos.

Así, tras haber hecho un repaso del marco teórico del federalismo fiscal y su estado actual en México, se llevó a cabo un análisis temático de los fondos que componen el Ramo 33. Ahí se resaltó que una de las razones por las cuales se creó este ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación fue la idea de contar con reglas claras y precisas bajo las cuales distribuir los recursos entre los estados y municipios del país. Esto es, con el surgimiento del Ramo 33 se buscaba dar certidumbre a los gobiernos subnacionales sobre los recursos que recibirían al transparentar el proceso distributivo, y se intentaba que la distribución de recursos siguiera elementos de equidad y que permitieran un mejor desarrollo del país. A más de 10 años de la creación del Ramo 33, no es claro que se hayan logrado avances relevantes respecto al cumplimiento de estos objetivos.

No obstante, en el capítulo se señaló que cada uno de los ocho fondos que componen el Ramo 33 ha evolucionado de manera distinta. Como consecuencia, algunos fondos se encuentran más cerca que otros de lograr los objetivos de asignación mediante la aplicación de reglas claras y precisas, tomando en consideración, primordialmente, criterios de equidad, no de eficiencia. Si bien con excepciones como la del FAIS, existe una ausencia de criterios redistributivos en los fondos, y poca claridad entre las fórmulas de distribución y los recursos recibidos por las entidades y los municipios.

Por otra parte, se recalcó que, para que se materialicen las ventajas de un sistema de gobierno descentralizado, los gobiernos subnacionales deben tener las facultades de diseñar e implementar las políticas públicas que sean necesarias en sus estados y deben asumir la responsabilidad de sus acciones y resultados. Esto es, el gobierno federal no sólo debe transferir recursos a los estados, sino que también debe transferir las facultades y responsabilidades de tomar decisiones de política pública. Al día de hoy, esto no es una realidad.

Después del análisis temático de los fondos del Ramo 33, se llevó a cabo un análisis de sus indicadores de resultados —desarrollados por las dependencias coordinadoras en consenso con los estados—. Estos indicadores tienen el objetivo de evaluar los resultados del ejercicio de los fondos con base en la LCF y la LFPRH, con el fin de avanzar hacia un presupuesto basado en resultados. En el capítulo se resalta que ninguna dependencia estableció un conjunto integral y completo de indicadores que permitan evaluar de manera general los resulta-

dos obtenidos con los recursos del Ramo 33 pues, en general, sólo se desarrollaron indicadores de propósito. También se encontró cierta falta de conexión entre los indicadores y las reglas y objetivos de ciertos fondos. No obstante, es importante hacer notar que muchos de los indicadores propuestos presentan información valiosa. Para explotar esta información, y con el fin de que la utilidad de los indicadores se materialice, es necesario que se lleven a cabo investigaciones y estudios con estos indicadores y que los resultados se hagan públicos.

Finalmente, el capítulo presenta un análisis general sobre la transparencia y la rendición de cuentas. Este análisis se basó en información pública existente, accesible a cualquier ciudadano, e información que se reporta a la SHCP. Se destaca que en general los estados y municipios reportan muy bien los ingresos recibidos a través del Ramo 33 pero que la información referente al destino de los recursos es poca. Asimismo, aproximadamente la mitad de los estados presentaban información referente a las fórmulas de distribución del FAIS y FAFM y sus respectivos calendarios de ministraciones. Los estados que no publicaban esta información en su página de Internet, sin embargo, sí cumplían con la legislación pues la publicaban en sus respectivos diarios oficiales, como lo exige el marco legal.

En los siguientes capítulos, que analizan a profundidad temas específicos del Ramo 33, sin duda se encuentra información valiosa que complementa lo dicho en este capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., D. Hewitt y E. Ruggiero (1997), "Assigning Expenditure Responsibilities", en T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C., IMF.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee (2000a), "Capture and Governance at Local and National Levels", *American Economic Review*, vol. 90, pp. 35-39.
- (2000b), "Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries", mimeo, Berkeley, University of California.
- Cabrero, E. (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Carmagnani, M. (1993), *Federalismo latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México.
- Del Castillo, R. (2006), "La profesionalización en México: El caso de los gobiernos locales", en M. Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México*, México, CIDE.
- De Remes, A. (2006), "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios in Mexican Federalism", *Mexican Studies*, vol. 22, pp. 175-204.
- Díaz Cayeros, A. (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa.

- Díaz Cayeros, A. (2006), *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, MIT Press.
- Faguet, J. (2002), "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs?", *Journal of Public Economics*.
- Fix-Fierro, H. (2003), "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político", en J. Martínez U. y A. Díaz Cayeros, *De la descentralización al federalismo: Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, pp. 151-209.
- FMI, *Government Financial Statistics*, varios años.
- Galiani, S. y E. Scharfrodsky (2002), "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía*, vol. 2, núm. 2, pp. 275-314, Washington, D. C., Latin American and Caribbean Economic Association.
- Giugale, M., V. Nguyen, F. Rojas y S. Webb (2000), "Perspectiva general", en M. Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Washington, D. C., The World Bank.
- Hernández, F. y J. Torres (2006), "Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 68, pp. 1-47.
- Molinar, J. y J. Weldon (1994), "Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos* (El Colegio de México), XII, p. 34.
- Norregaard, J. (1997), "Tax Assignment", en T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C., IMF, pp. 49-72.
- Rosen, H. (2002), *Public Finance*, Boston, McGraw-Hill Irwin.
- Tanzi, V. (1994), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", ponencia presentada a la Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, D. C.
- Ter-Minassian, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C., IMF.
- Tiebout, Ch. (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- Tirole, J. (1994), "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, vol. 46, pp. 1-29 (Oxford University Press, Oxford).
- Velázquez, G. C. (2002), "The Equity and Politics of Federal Distribution Policy: The Case of Mexico", documento de trabajo, *UIA Economía*, núm. 11.
- (2007), "Federalismo fiscal y descentralización", en Pablo Cotler (ed.), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, México, Universidad Iberoamericana.
- Weingast, B. (2006), "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", mimeo, Stanford, Stanford University.
- Wellenstein, A., A. Núñez y L. Andrés (2005), "Social Infrastructure: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)", en *Decentralized Service Delivery for the Poor*, Washington, D. C., World Bank.

II. HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS DETERMINANTES DEL GASTO ESTATAL EN MÉXICO

HORACIO ENRIQUE SOBARZO FIMBRES*

LUCÍA ATZIMBA RUIZ GALINDO**

MARÍA GUADALUPE GARCÍA SALAZAR**

INTRODUCCIÓN

El actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México ha sido objeto de modificaciones importantes a lo largo de las tres últimas décadas. En los ochenta, a raíz de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), los estados prácticamente renunciaron a su capacidad recaudatoria, al ceder al gobierno federal el grueso de los impuestos de base amplia. Esa década se caracterizó por una fuerte centralización de las actividades de recaudación y gasto en el gobierno federal. Pese a las crisis económicas, los gobiernos estatales incrementaron sus ingresos por concepto de transferencias, esencialmente del tipo de las no condicionadas (participaciones).

En cambio, la década de 1990 —en gran medida como resultado de los procesos de apertura política— se caracterizó por una creciente descentralización del gasto hacia las entidades federativas, en rubros tan importantes como el educativo y la salud, entre otros. En 1998 este proceso de descentralización de gasto se formalizó en lo que hoy se conoce como el Ramo 33, que agrupa casi la mitad del gasto de los estados en forma de transferencias condicionadas. A diferencia de la década precedente, durante los noventa se establecieron reglas y fórmulas de asignación que casi cancelaron el alto grado de discrecionalidad con que contaba el Poder Ejecutivo para asignar el gasto en el territorio nacional.

* El Colegio de México.

** Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

SIGLAS. Conapo, Consejo Nacional de Población; INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; IVA, impuesto al valor agregado; MC²E, modelo por mínimos cuadrados bietápico; MEA, modelo de efectos aleatorios; MEF, modelo de efectos fijos; MSE, modelo sin efectos; PIB, producto interno bruto; RV, razón de verosimilitud.

Al proceso de descentralización de gasto iniciado en 1998 se añadió la fuerte participación de los gobiernos estatales en el uso de los recursos provenientes de los excedentes petroleros, surgidos a raíz de los altos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. Pero este proceso se revirtió a causa de la crisis económica mundial, y sin duda en el año 2010 habrán de observarse ajustes importantes en el gasto público. Una evaluación de las casi tres décadas que siguieron a la introducción del IVA en 1980 revela una participación creciente de las entidades federativas en materia de ingresos y gastos públicos, *vis à vis* el gobierno federal. Por ejemplo, en el periodo 1980-2006 el Producto Interno Bruto (PIB) registró un crecimiento, en términos reales, de 93.7%, mientras que las participaciones e incentivos a entidades federativas se elevaron casi al doble (188.9%). A su vez, el gasto estatal creció a una tasa promedio anual de 7.1%, en términos reales, en el periodo 1993-2006.

En este contexto, el presente trabajo busca aportar evidencia a fin de caracterizar el proceso de descentralización en México en su conjunto, mediante la estimación del efecto *flypaper*.¹ Este efecto sugiere que, como resultado de un esquema de transferencias intergubernamentales, en ocasiones se propicia un sobrestímulo al gasto público. En teoría, la respuesta del gasto público local a las transferencias debería ser equivalente a un aumento similar en el ingreso privado. Sin embargo, abundante bibliografía empírica ha documentado que las transferencias no condicionadas pueden provocar un efecto de sobrestímulo del gasto, a diferencia de lo que ocurriría si los recursos se distribuyeran directamente a los residentes de la localidad (Gramlich, 1977; Fischer, 1981; Gamkhar y Oates, 1996). En este artículo se formula un modelo con datos panel cuyas estimaciones reflejan la presencia del efecto *flypaper* en el contexto mexicano.

En términos de política pública, estos resultados sugieren la necesidad de elaborar un diseño integral del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que involucre más a los gobiernos subnacionales en el proceso de recaudación. Un punto que requiere especial atención es la falta de transparencia en el uso de recursos por parte de estos gobiernos.

El contenido del documento es el siguiente: en la segunda sección se analizan los antecedentes principales y se describe la evolución de los cambios operados en las dos últimas décadas en materia de ingreso y gasto públicos por ámbitos de gobierno. La tercera sección describe las características del esquema actual de relaciones fiscales intergubernamentales y hace referencia a las implicaciones de la descentralización del gasto y en particular al efecto *flypaper*. La cuarta sección explica el modelo a estimar y analiza los principales resultados. Y, por último, en la quinta sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

¹ A menudo traducido como efecto papel matamoscas.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Evolución de los ingresos públicos

Si bien la historia de las relaciones fiscales intergubernamentales en México se remonta al surgimiento de las convenciones nacionales fiscales, en 1925, 1943 y 1947, no es hasta 1980, con la introducción del IVA, cuando se crea lo que es hoy el sistema nacional de coordinación fiscal y se da forma al actual esquema de relaciones fiscales intergubernamentales.

La modificación más trascendental fue que con la introducción del IVA, a cargo del gobierno federal, los estados prácticamente cedieron al gobierno central la función recaudatoria de su fuente principal de ingresos, que era su participación en el entonces impuesto sobre ingresos mercantiles. Aunque el IVA se introdujo como un impuesto federal, después de 1980 las entidades no interrumpieron su función recaudatoria, es decir, continuaron participando en la administración del impuesto, en el entendido de que el gobierno federal sería el que recaudaría los impuestos de base amplia y, a su vez, otorgaría a las entidades al menos los ingresos suspendidos antes del cambio de 1980, en forma de transferencias no condicionadas.

En un periodo de abundancia petrolera, esta modificación no sólo fue posible por el fuerte centralismo y control político en la presidencia de la república, sino porque la bonanza petrolera permitió que bajo el nuevo sistema de participaciones ninguna entidad empeorara, en términos de los ingresos recibidos. De hecho, todas experimentaron alguna mejoría.

En su origen, el sistema de participaciones tuvo un carácter fundamentalmente resarcitorio, es decir, las participaciones a los estados se distribuían con el criterio de compensarlos por los ingresos que obtenían en el sistema anterior.

Con el paso de los años, los criterios de reparto del sistema de distribución de participaciones fueron modificados. Hasta 2007, el Fondo General de Participaciones, el más importante del total de participaciones a los estados, se distribuyó a partir de tres criterios: 45.17% con base en el número de habitantes; 45.17% con base en los impuestos asignables territorialmente, y el restante 9.66% en función inversa a los dos criterios anteriores.² A partir de 2008 se puso en marcha una reforma fiscal que propició que los incrementos comenzaran a regirse, en añadidura, por el crecimiento del PIB

² El monto total a distribuir es un porcentaje de lo que se conoce como recaudación federal participable (RFP) y se integra por todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo, minería, además de los recursos, ajustado por devoluciones, compensaciones, participaciones específicas en IEPS e incentivos autoliquidables, tenencia, ISAN, y colaboración administrativa.

y la recaudación de ingresos propios; sin embargo, debe subrayarse que la introducción de estos dos nuevos criterios tendrá poco impacto, pues aunque se incorporan como criterios nuevos, adicionales a los ya existentes, se ponderan por población.

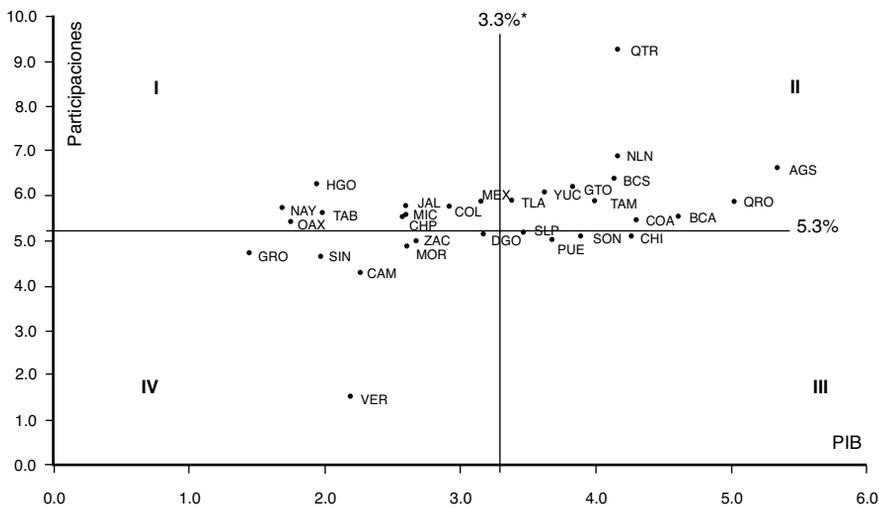
Las modificaciones a los criterios de reparto han obedecido a ajustes impulsados en gran medida por las entidades federativas, pero más allá de si el esquema o los criterios del reparto son “justos”, lo cierto es que todos los estados han visto un crecimiento importante de sus ingresos por concepto de participaciones. Así, en el periodo 1993-2006, el crecimiento estatal real acumulado de las participaciones fue de 71.7%, muy superior al 43.9% de crecimiento del PIB, e incluso de la recaudación federal participable, que en el mismo periodo creció 39.8% en términos reales. Las participaciones per cápita pasaron de 372.1 pesos en 1993 a 607.7 en 2006, presentando una tasa de crecimiento promedio anual de 5.3 por ciento.

Ahora bien, este incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades y no es sencillo establecer algún patrón de comportamiento. Por ejemplo, no ha estado muy relacionado con el crecimiento del PIB estatal. En la gráfica II.1 se muestra la relación entre las participaciones federales y el PIB estatal en términos de su tasa de crecimiento; se puede observar que los estados que se encuentran en el cuadrante I pueden considerarse *beneficiados*: aunque su actividad económica es menor al promedio nacional, presentan tasas superiores a la tasa promedio nacional de las participaciones, es decir, se les asignan mayores recursos fiscales (participaciones). En cambio, los estados del cuadrante III serían *no beneficiados*: sus tasas de crecimiento son menores al promedio nacional en lo que respecta a la asignación de recursos fiscales, pese a que su actividad económica sea superior a la del promedio nacional. En suma, hay estados cuyo PIB decreció, no obstante que sus participaciones se elevaron por arriba de la media nacional, y viceversa. Por otro lado, los estados del cuadrante II (IV) pueden señalarse como indiferentes, ya que tanto la tasa de crecimiento de su actividad económica como la de sus participaciones se localizan por arriba (debajo) del promedio nacional de ambas variables.

Si bien el PIB no es el único indicador a tomar en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, se puede reconocer que hace falta analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con que éstas se asignan. Autores como Cabrero (1995) señalan que la creciente dependencia de participaciones federales ha exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional.

En resumen, en cuanto a los ingresos, la reforma de 1980 permitió simplificar el sistema impositivo, pero condujo a que a partir de entonces el gobierno

Gráfica II.1. Tasas de crecimiento promedio anual de las participaciones federales y PIB (1993-2006)



* Las cifras 5.3% y 3.3% indican, respectivamente, la tasa de crecimiento nacional de las participaciones y el PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

federal se encargara de recaudar los impuestos de base amplia,³ lo que implicó que las entidades federativas le cedieran la función recaudatoria. Así, por ejemplo, del total de ingresos de los estados, en promedio de 1993 a 2006, 92.8% provino de transferencias federales, es decir, sólo 7.2% fueron ingresos propios.

Evolución del gasto público estatal

Quizá la característica importante a destacar aquí es que, por el lado de los ingresos, como ya se comentó, existe una fórmula de distribución de participaciones; si bien ha sido modificada más de una vez en los últimos 25 años, los criterios con que se asignan los recursos han sido siempre claros, más allá de si han sido “justos”. La evolución de los gastos ha sido diferente. Se pueden distinguir con claridad dos etapas o periodos.

³ Impuesto sobre la renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuesto especial a la producción y servicios (IEPS).

La primera comprende el periodo anterior a 1992, y se caracteriza por una fuerte centralización de gastos en el ámbito federal, pero, sobre todo, por el alto grado de discrecionalidad en su asignación entre entidades federativas. Aunque en la década de 1980 la distribución de recursos se regía por los planes de desarrollo, en la práctica no existían criterios objetivos de reparto y, en gran medida, la asignación se definía por las decisiones del Ejecutivo y su relación con los gobernadores. De hecho, se ha documentado que el calendario electoral era una determinante importante (Molinar y Weldon, 1994).

En la década de 1990, en gran medida debido a las transformaciones políticas del país, este escenario comienza a modificarse de manera muy importante, a partir del proceso de descentralización educativa iniciado en 1993, al que siguieron algunas otras áreas, como salud y gasto social, destacando más recientemente la conformación del llamado Ramo 33 y el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

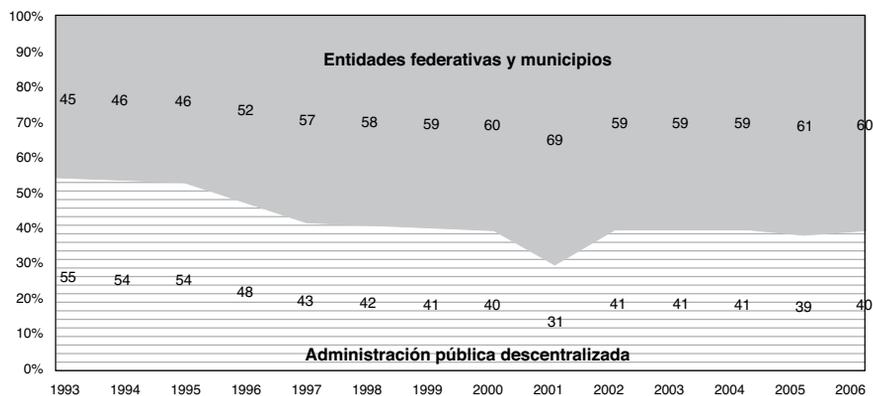
Como resultado de este proceso, en la actualidad las entidades federativas reciben transferencias condicionadas (Ramo 33) y participaciones (transferencias no condicionadas), lo que hace que los estados y municipios ejerzan conjuntamente más de 60% del gasto gubernamental (véanse gráficas II.2 y II.3).

La característica más importante de estos procesos es que, a diferencia de las décadas anteriores a la de 1990, casi ha desaparecido la discrecionalidad con que se asignaban los gastos en las entidades, ya que en todos los casos existen fórmulas de reparto o, como sucede con el gasto educativo, su asignación obedece a la inercia proveniente del inicio del proceso. En este sentido puede hablarse de un gran avance en relación con los años anteriores, pues hoy existe más certeza respecto al ejercicio del gasto estatal.

Dicho lo anterior, es importante subrayar que estos procesos de descentralización no han estado exentos de problemas, ya que, en muchos casos, los procesos de homologación les generaron a ciertos estados costos, en algunos casos muy importantes, debido a que la diversidad en la calidad y cantidad de servicios estatales era muy amplia. Destacan los casos de educación y, en menor medida, de salud, pues la existencia de servicios educativos estatales previos a la descentralización terminó penalizando a aquellas entidades que habían desarrollado sus propios sistemas educativos, además de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación permaneció como un organismo de carácter nacional.

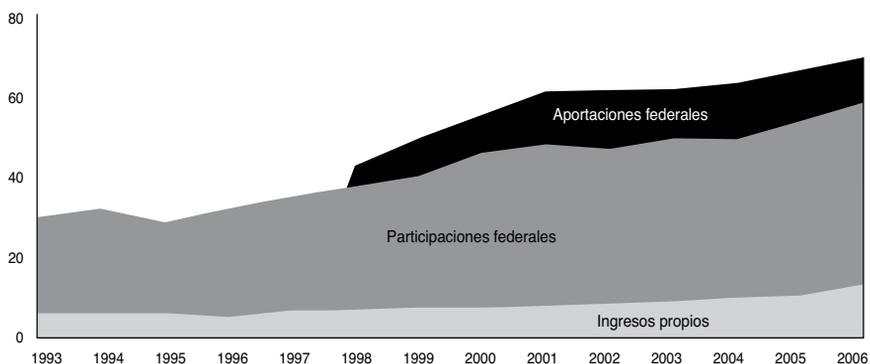
Quizá también sea necesario dimensionar adecuadamente este importante proceso de descentralización, pues si bien las entidades ejercen hoy mayores recursos que la federación, en cierto sentido el cambio operado fue de naturaleza puramente contable, toda vez que los recursos que antes gastaba la federación en los estados se les transfirieron a éstos para que continuaran ejer-

Gráfica II.2. Gasto por nivel de gobierno, 1993-2006
(Porcentaje de participación)



Fuente: UCEF, “Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2003”, SHCP.

Gráfica II.3. Ingresos totales de los estados, 1993-2006
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

ciéndolos en las mismas áreas y casi con los mismos criterios. Dada la naturaleza condicionada de estas transferencias, el grado de libertad de las entidades para ejercer recursos propios no se modificó sustancialmente. Sin embargo,

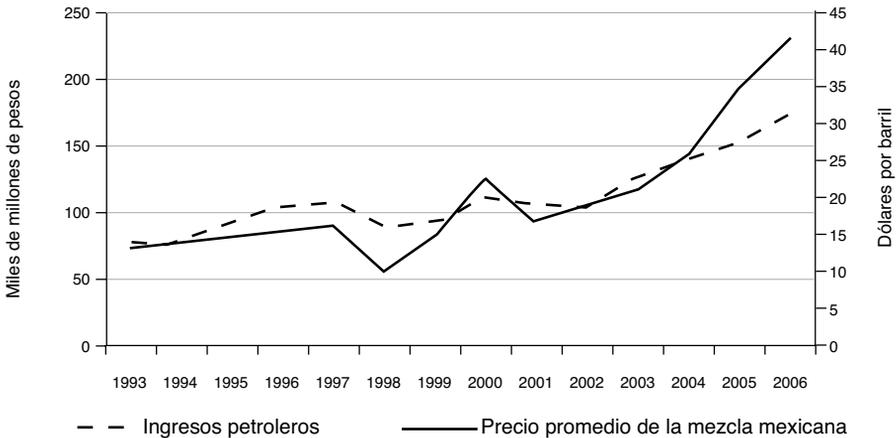
en el mediano y largo plazos es de esperarse que los servicios descentralizados mejoren tanto en calidad como en cantidad.

Excedentes petroleros

Para concluir con esta sección de gasto, es necesario señalar que en los últimos años, particularmente a partir de 2000, se ha registrado un crecimiento importante en los excedentes petroleros, propiciado por una considerable alza de los precios del petróleo en el mercado mundial. Como se observa en la gráfica 11.4, luego de que en 1998 el precio promedio del barril de la mezcla mexicana registrara su nivel más bajo —por debajo de los 10 dólares—, éste se ha recuperado con un aumento permanente y significativo.⁴ Las entidades federativas han sido uno de los grandes beneficiarios: a partir de 2003, se les ha asignado 50% de dichos excedentes, a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados; el 50% restante se ha destinado a gastos de inversión de Pemex.⁵

Este proceso puede considerarse positivo pues ha implicado la asignación de mayores recursos a las entidades federativas; el problema es que la trans-

Gráfica 11.4. Ingresos de los estados, 1993-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFY y Pemex.

⁴ Para el mes de agosto de 2008 el precio de la mezcla mexicana (barril) llegó a estar por encima de los 100 dólares.

⁵ Para el año 1995 se definió como excedentes petroleros los recursos generados cuando el precio de la mezcla mexicana del petróleo superase 27 dólares por barril.

parencia y la rendición de cuentas en materia de gasto a nivel estatal no ha avanzado, en promedio, con la misma rapidez que en el ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe un escenario de una gran heterogeneidad.

En suma, podría decirse que ha habido un avance significativo en México en el ámbito de las relaciones fiscales intergubernamentales. A diferencia de los ochenta y décadas anteriores, la discrecionalidad en la asignación del gasto entre entidades prácticamente ha desaparecido y, en consecuencia, hoy existe mayor certidumbre en la planeación del gasto estatal. Ahora bien, a pesar de que actualmente las entidades y los municipios ejercen más de 60% del gasto público, el grueso del gasto descentralizado es de tipo condicional, por lo que la independencia en el gasto estatal no es tan alta como, en principio, parecen sugerirlo los números.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ACTUAL DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Problema general

El resultado del proceso descrito en la sección anterior es un sistema fuertemente centralizado en el gobierno federal en cuanto a la recaudación, pero con un alto grado de descentralización hacia los gobiernos subnacionales en cuanto al gasto. Es decir, existe un desequilibrio vertical muy marcado entre los ámbitos de gobierno estatal y federal.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, puede considerarse adecuado un sistema en el que el gobierno federal concentre la recaudación y la acompañe con un adecuado sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales (Gordon, 1983). Sin embargo, obras más recientes han puesto énfasis en el hecho de que este procedimiento puede dar origen a lo que se conoce como restricciones presupuestales laxas, es decir, en ciertas circunstancias el esquema de recaudación centralizada induce a los gobiernos subnacionales a una expansión excesiva del gasto, que terminará por solventarse con recursos adicionales provenientes del gobierno central. Por ejemplo, de acuerdo con Rodden, Gunnar y Litvack (2003), cuando los gobiernos subnacionales disponen de pocas facultades recaudatorias y, por lo tanto, dependen fundamentalmente de las transferencias federales, tienen muy poca flexibilidad para enfrentar choques adversos, por lo que en periodos de crisis fiscales la presión recaerá en el gobierno central. Como los gobiernos subnacionales conocen esta situación, tienen pocos incentivos para ser fiscalmente responsables, ya

que existe la expectativa de que, en caso de presentarse dificultades financieras, habrán de ser “rescatados” por el gobierno federal.

Adicionalmente al desbalance vertical mencionado líneas arriba, otra circunstancia que puede dar origen a restricciones fiscales laxas se puede presentar cuando los gobiernos subnacionales no atienden con suficiencia algunos servicios que pueden trascender a la localidad, como es el caso de las pensiones. En esos casos los gobiernos centrales se pueden ver obligados a atender la demanda. En general, tanto la estructura fiscal como las instituciones políticas pueden influir en la mayor o menor proclividad de parte de los gobiernos centrales para fungir como garantes de última instancia a comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos subnacionales.

De hecho, en un esquema centralizado en que los gobiernos subnacionales tengan poca autonomía, no necesariamente serán los actores políticos de estos gobiernos quienes aparezcan como responsables frente a los ciudadanos. Si las transferencias (o parte de ellas) están muy influenciadas por consideraciones políticas, entonces resulta difícil mantener la credibilidad de que no habrá rescate del gobierno central. Wildasin (1997) argumenta que, en oposición a lo que se piensa, los problemas de disciplina fiscal se presentan no porque haya mucha descentralización fiscal sino, por el contrario, porque hay muy poca.

En el contexto mexicano, hasta ahora ha sido difícil diseñar un sistema menos centralizado de recaudación, porque no resulta claro quién —aparte del contribuyente—, podría salir beneficiado. Los gobiernos estatales, como ya se documentó, han sido los principales beneficiarios y, al menos hasta hace algunos años, el gobierno federal se ha resistido a esta descentralización del ingreso con argumentos de eficiencia, aunque también es muy probable que haya resistencia a “perder control” de los estados, como tradicionalmente se lo concebía en décadas anteriores.

Una hipótesis central en este trabajo es que, a menos que se logre un cierto grado de descentralización del ingreso, es decir, una mayor capacidad recaudatoria por parte de los gobiernos estatales, el sistema actual tenderá a mostrar poca responsabilidad fiscal. Es importante subrayar que la única forma en que los gobiernos estatales podrían tener un papel más importante en la recaudación sería que participaran en la recaudación de impuestos de base amplia, como el ISR o algún impuesto a las ventas finales, en el entendido de que debería llevarse a cabo de manera limitada y en coordinación con el gobierno federal.

Implicaciones a futuro de la descentralización del gasto (efecto flypaper)

En el análisis del federalismo fiscal, la función desempeñada por las transferencias intergubernamentales se ha convertido en un asunto de mucha im-

portancia, en especial en países en los que el proceso de descentralización es relativamente reciente. En particular, en el caso de América Latina la descentralización del gasto público del gobierno federal a los gobiernos subnacionales ha tenido importantes efectos macroeconómicos, toda vez que la creciente transferencia del gasto de los gobiernos subnacionales es ya lo suficientemente importante como para influir en las cuentas macroeconómicas de un país. Quizás el mejor ejemplo, aunque no el único, es el de Argentina (Jones, Sanguinetti y Tomás, 2000: 305-333).

Sobre este punto, en las últimas décadas una abundante bibliografía, tanto teórica como empírica, se ha enfocado en el impacto de las transferencias intergubernamentales en las decisiones de los gobiernos que las reciben. Siguiendo a Gamkhar y Oates (1996), en el plano teórico se ha establecido, por ejemplo, que las transferencias *lump-sum* a una localidad, en un esquema de información perfecta, deberían tener efectos asignativos y distributivos, no distintos a los que habría si la transferencia se hiciera a los residentes de la localidad. Es decir, la respuesta del gasto local de dichas transferencias debería ser equivalente a un aumento del ingreso privado.

En esencia, la respuesta del gasto público local a las transferencias debería ser, en teoría, equivalente a un aumento similar en el ingreso privado. Puesto de manera diferente, desde el punto de vista de la teoría de las finanzas públicas se supone que las comunidades se comportan como si maximizaran una función de utilidad del ciudadano típico (votante mediano), que estaría sujeto a una restricción presupuestal. En estas condiciones, una transferencia no condicionada tendría que estimular el gasto público de acuerdo con la elasticidad ingreso de la demanda. Esto debería provocar un aumento en el gasto en bienes públicos y privados, induciendo así una reducción de la carga impositiva y, en consecuencia, una reducción en el gasto de los ciudadanos en bienes privados. Es decir, la teoría tradicional sostiene que las transferencias intergubernamentales deberían remplazar al ingreso local, dejando inalterado el monto del gasto público.

Sin embargo, abundante bibliografía empírica ha documentado que las transferencias no condicionadas pueden provocar un efecto de sobrestímulo del gasto, frente a lo que ocurriría si este monto de recursos se distribuyera directamente a los residentes de la localidad (Gramlich, 1977; Fischer, 1981; Gamkhar y Oates, 1996). En otras palabras, el sobrestímulo al gasto público se presentaría cuando las transferencias a los gobiernos locales se gastan, en lugar de transferírseles a los ciudadanos por medio de una reducción en los impuestos, resultando así un gasto público mayor que el que demandaría el votante mediano.

Las explicaciones sobre por qué puede estar ocurriendo este fenómeno

son diversas. De acuerdo con Hines y Thaler (1995), una primera explicación es que la carga fiscal del votante mediano podría ser significativamente menor que la carga fiscal promedio; en consecuencia, las transferencias intergubernamentales podrían efectivamente estar enriqueciendo a estos individuos (Fisher, 1979). Si un monto desproporcionado de la transferencia beneficia al votante mediano, y si éste determina el resultado tributario o fiscal, entonces la transferencia podría tener un efecto en el gasto gubernamental mayor al esperado. En esta misma línea, un segundo argumento es que los gobiernos subnacionales deben recurrir a impuestos distorsionantes para extraer dinero de los individuos. Dado que el dinero proveniente de transferencias de otro ámbito de gobierno no crea pérdidas de eficiencia al gobierno receptor (*dead-weight loss*), los recursos recibidos mediante transferencias tienen un valor mayor que montos equivalentes de ingreso en manos privadas y, en consecuencia, deberían tener un efecto de sobrestímulo en el gasto público.

Siguiendo a Hines y Thaler (1995), una tercera explicación, ofrecida por Hamilton (1983), sugiere errores concernientes a la omisión de variables importantes, como serían las diferencias en niveles de ingreso entre las diversas comunidades, donde las elasticidades de demanda de bienes públicos no distinguirían características no observables de la población, pero que surgen de las diferencias de ingresos. También, a menudo se habla de que los individuos pueden estar confundiendo los efectos precio promedio y marginal de las transferencias, y esto explicaría en parte la aparición del fenómeno. Alternativamente, lo mismo podría suceder si los votantes confunden costos promedio y marginal de bienes y servicios públicos (Oates, 1979). Finalmente, Filimon, Romer y Rosenthal (1982) argumentan que intereses creados dentro de las burocracias locales impiden a los votantes conocer en detalle las transferencias intergubernamentales, permitiendo así a esas burocracias gastos excesivos a costa de las transferencias de niveles más altos de gobierno. En el caso particular de países en desarrollo, además de factores económicos, se sugieren aspectos políticos e institucionales (Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995).

Más allá de la pertinencia de las explicaciones en el plano teórico, debe señalarse también la importancia de los contextos institucionales específicos donde se presenta el fenómeno. Melo (2002) apunta este aspecto y, en particular, subraya que es necesario conocer el tipo de arreglos institucionales que definen las reglas con que se otorgan las transferencias y la flexibilidad o falta de ella de parte de los gobiernos subnacionales para hacer uso de impuestos propios.

Así pues, la documentación empírica muestra que las transferencias a gobiernos subnacionales pueden estar provocando un sobrestímulo en el gasto local muy superior a incrementos equivalentes en el ingreso privado. El resultado es que el tamaño del gasto público crece por el aumento más que

proporcional del gasto público subnacional. Este fenómeno es conocido en la bibliografía como el *flypaper effect* o efecto matamoscas, para indicar que el dinero se queda donde cae: “*money sticks where it hits*” (Gramlich, 1977; Fisher, 1982; Gamkhar y Oates, 1996). Hines y Thaler, por ejemplo, elaboran una revisión de la bibliografía al respecto y documentan que, entre las estimaciones que se revisan, los impactos de gasto en exceso van desde 25% en los niveles bajos hasta cifras cercanas al 100 por ciento.

En el caso particular de México, la posibilidad de la existencia de este fenómeno adquiere especial relevancia por la presencia de excedentes petroleros; como ya se mencionó, en los últimos años una parte importante de los mismos ha sido destinada a los gobiernos estatales, lo cual reforzaría la tendencia, ya de por sí creciente, a descentralizar el gasto, sin hacerlo necesariamente con mayores potestades tributarias.

De manera más general, la documentación de este fenómeno en México es particularmente relevante, ya que aportaría elementos adicionales a los ya esbozados en este documento para sugerir la necesidad de redefinir, de forma integral, el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales. De la revisión histórica que se hizo en la sección anterior se desprende claramente que los dos grandes bloques de transferencias del gobierno federal a los estados han evolucionado de manera independiente y sin mayor vinculación. El sistema de participaciones se originó en la década de 1980 y ha sido objeto de modificaciones diversas, en tanto que el Ramo 33 (transferencias condicionadas) se conformó como resultado de negociaciones políticas entre el gobierno federal y los de los estados. El resultado ha sido un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que carece de objetivos claros y de racionalidad propia. A continuación se presenta el modelo que se estimó para detectar la presencia del efecto *flypaper*.

EL MODELO

Con el propósito de analizar el impacto de variables económicas en el gasto estatal y de estudiar la posible existencia del efecto *flypaper* y su asimetría, se formula un modelo con datos panel para el periodo de 1993 a 2006, con información anual en términos reales (1993 = 100), para los 31 estados de la República mexicana.⁶ El interés de incorporar datos panel en el modelo responde a dos motivos igualmente importantes. Uno es el de disponer de más datos: en lugar de tener sólo un dato por año para cada variable incorporada en el modelo, se cuenta con 31 y, por lo tanto, con 434 observaciones para

⁶ El Distrito Federal ha sido excluido.

cada variable durante el periodo muestral. El otro motivo es incorporar la heterogeneidad no observable de los estados, ya que éste es uno de los factores que más influyen en el monto de participaciones que el gobierno federal transfiere a los estados (unidades de corte transversal).

En esta sección se presenta un análisis descriptivo de la dinámica del gasto, de las participaciones y del ingreso privado; se define cada una de esas variables y otras que son importantes en la determinación del gasto, se plantean diferentes modelos para datos panel y se explica el significado de cada uno; se estiman, evalúan e interpretan los resultados de los modelos especificados, indicando la existencia o no del efecto *flypaper* y, finalmente, se selecciona el modelo utilizando pruebas de hipótesis estadísticas.

Evolución del gasto público, del ingreso privado y de las participaciones

En las gráficas II.5 y II.6 se puede observar que el gasto, las participaciones y el ingreso privado presentan la misma dinámica durante el periodo muestral 1993-2006. En términos generales, esas variables muestran una tendencia creciente durante ese periodo, de manera que cuando el ingreso aumenta, también lo hacen las participaciones y el gasto, aunque a diferentes tasas promedio: 6.0% el ingreso privado, 5.3% las participaciones y 7.1% el gasto (véase el cuadro II.1). Obsérvese que el crecimiento del gasto y el ingreso privado es mayor que el correspondiente a las participaciones, situación que no se presenta cuando las tasas de crecimiento se calculan para el sexenio de 1994-2000, pero sí para el sexenio de 2000-2006. El cuadro II.1 muestra que mientras las participaciones y el gasto crecieron 6.2% y 5.8% en el primer sexenio, los ingresos privados lo hicieron 3.3%. En el siguiente sexenio, el crecimiento del gasto y de los ingresos propios es mayor que el del sexenio anterior, 6% y 9.8%, respectivamente; caso contrario al de las participaciones, ya que su crecimiento en este segundo sexenio es menor (4.2 por ciento).

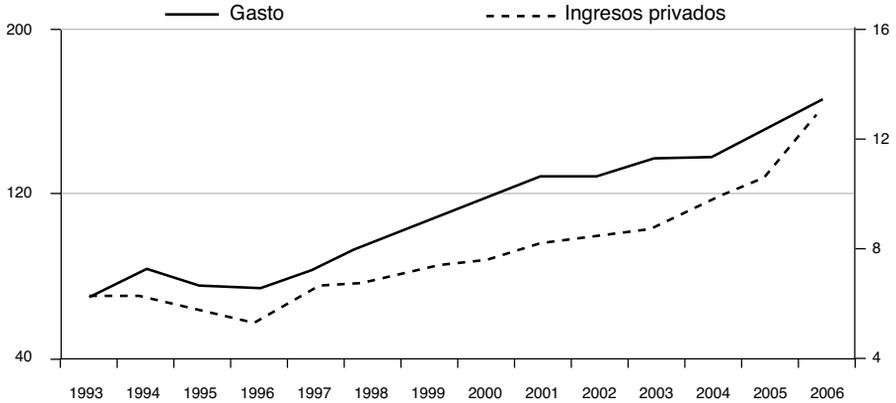
Por su parte, las gráficas II.7 y II.8 muestran la relación entre el gasto y las

Cuadro II.1. Tasas de crecimiento promedio anual (%)

	1993-2006	1994-2000	2000-2006
Gasto	7.1	5.8	6.0
Participaciones	5.3	6.2	4.2
Ingresos privados	6.0	3.3	9.8

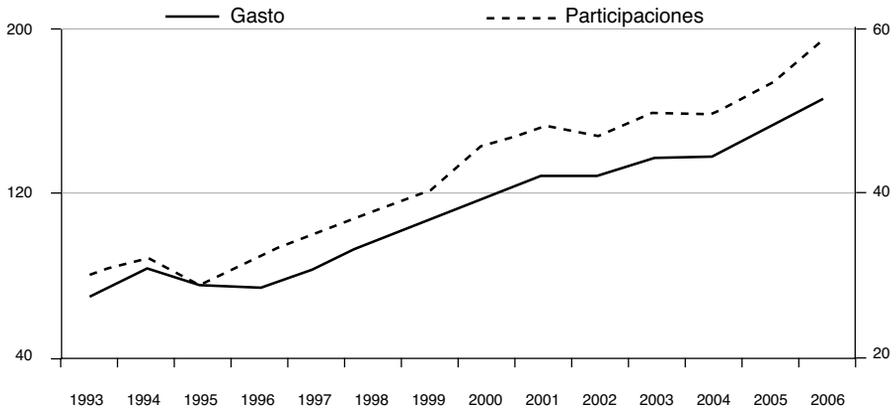
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica II.5. Gasto e ingresos privados, 1993-2006
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

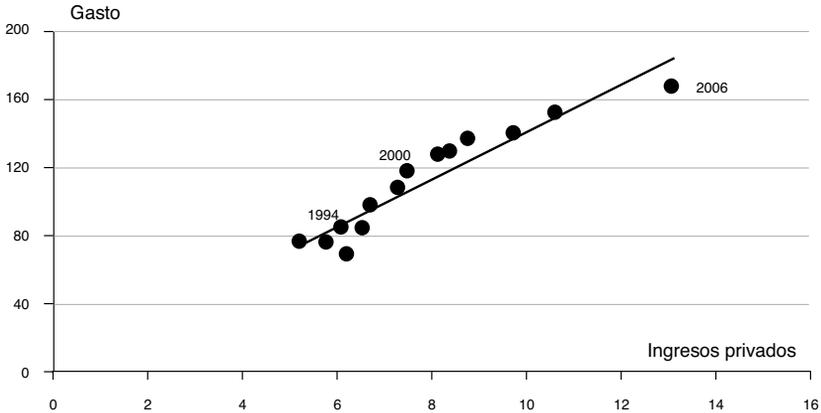
Gráfica II.6. Gasto y participaciones, 1993-2006
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

participaciones y el gasto y el ingreso privado, respectivamente. Como era de esperar, debido a la dinámica ya descrita de esas variables, tanto el ingreso como las participaciones tienen una relación positiva con el gasto. El ingreso explica alrededor de 89% de la variación en el gasto, mientras que las participaciones lo hacen en 97%. A continuación se plantea un modelo para el efecto conjunto que sobre el gasto público estatal tienen tanto las participaciones como el ingreso y otras variables económicas.

Gráfica II.7. Gasto público *vs.* ingresos privados, 1993-2006
(Miles de millones de pesos)



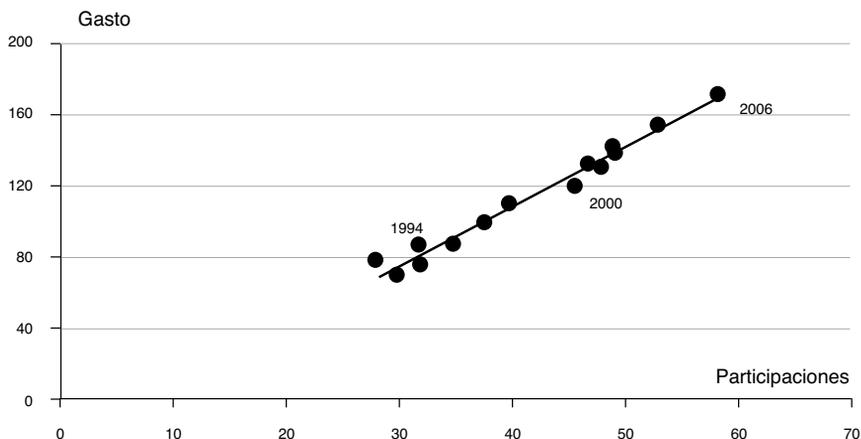
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Variables del modelo

Como el objetivo del modelado es analizar la presencia del efecto *flypaper*, se debe incorporar el gasto público federal como variable dependiente, y como independientes, en primera instancia, las participaciones federales (transferencias no condicionadas) y el ingreso. Adicionalmente, como variables explicativas del gasto, se incorporan también la inversión y la deuda pública, una variable que dé cuenta de la asimetría del efecto matamoscas y otra que incorpore el nivel de marginación de los estados, todas ellas referidas al ámbito estatal. En el cuadro II.2 se presenta una breve descripción de cada una (véase el anexo para más detalle).

La variable de asimetría tiene sentido cuando se presenta el efecto *flypaper* y se introduce con el propósito de estudiar si una reducción en las participa-

Gráfica 11.8. Gasto público vs. participaciones, 1993-2006
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 11.2. Variables

<i>Variables*</i>	<i>Descripción</i>
G_{it}	Gasto público estatal
P_{it}	Participaciones federales o transferencias no condicionadas (Ramo 28)
YP_{it}	Ingreso personal
IPF_{it}	Inversión pública federal ejercida en los estados
DP_{it}	Deuda pública estatal
A_{it}	Asimetría del efecto flypaper, variable dicotómica, igual a uno cuando las participaciones federales del estado disminuyen respecto al año anterior, y cero en otro caso
M_{it}	Indicador del nivel de marginación, variable dicotómica igual a uno para los estados marginados y cero para los demás
D_{it}	Ficticia para indicar la crisis de 1994

* Dado que la estructura de los datos es panel, el subíndice i en cada variable indica el estado y el t , el periodo.

Fuente: INEGI, SHCP, Conapo.

ciones tiene el mismo efecto que un aumento, en cuyo caso el efecto sería simétrico. De esta forma, un estimador del parámetro de las participaciones significativo y cercano a 0.5 daría indicios de la simetría del efecto *flypaper*; sin embargo, y ante la presencia de este efecto, se recomienda introducir una variable que dé cuenta exclusivamente de la asimetría. En este trabajo, y de acuerdo con su definición (cuadro II.2), la variable de asimetría captura el impacto de una disminución en las participaciones.

Es importante señalar que la metodología utilizada en el cálculo de los índices de marginación ha sido diferente en los años 1995, 2000 y 2005 (Consejo Nacional de Población, Conapo). Sin embargo, independientemente de la manera en que se determinaron, y utilizada para determinar los índices de marginación, los estados que resultaron marginados en 1995 también lo fueron en 2000, y en 2005 para ninguno se modificó drásticamente su índice de marginación de forma que pasara a ser un estado no marginado. Este hecho resulta relevante ya que permite suponer que la estructura de marginación fue la misma durante todo el periodo muestral y, por lo tanto, se puede construir sin problema una variable dicotómica que dé cuenta de la marginación de los estados. Además, desde el punto de vista del modelado econométrico y de los objetivos del mismo, no interesa el grado de marginación; sólo importa si los estados son o no marginados.

Especificación del modelo econométrico

Como ya se indicó, el modelo, además de incorporar las participaciones y el ingreso como variables independientes, introduce la inversión pública federal ejercida en los estados, la deuda pública, una variable de asimetría y otra que da cuenta de la marginación estatal, todas ellas definidas en la sección anterior. El planteamiento inicial del modelo con datos panel es:⁷

$$G_{it} = (\alpha + u_i) + \beta_1 P_{it} + \beta_2 YP_{it} + \beta_3 IPP_{it} + \beta_4 DP_{it} + \beta_5 A_{it} + \beta_6 M_{it} + \beta_7 D_{it} + e_{it}, \quad (1)$$

donde el subíndice i hace referencia a los estados ($i = 1, \dots, 31$), t a los años ($t = 1993, \dots, 2006$) y u_i y e_{it} son términos estocásticos: el primero representa los efectos excluidos del modelo que difieren entre los estados pero no en el tiempo, y el segundo incorpora elementos no sistemáticos que son distintos tanto en el tiempo como entre los estados; las demás variables ya se definieron en la sección anterior.

⁷ Es importante señalar que esta especificación da origen a diferentes modelos. Aquí sólo se formulan tres, porque se consideraron los más adecuados para lograr el objetivo del trabajo.

Si $a_i + u_i$ es igual a cero, la especificación en (1) ignora las diferencias en el tiempo y entre cada unidad de corte transversal (estados), esto es, establece que los parámetros son los mismos para todos los estados y a través de todo el periodo muestral, en cuyo caso se tiene un modelo sin efectos (MSE), que es el clásico modelo de regresión lineal. Si $a_i + u_i$ es diferente de cero, la formulación en (1) captura la heterogeneidad no observable existente en los estados; en esta situación se distinguen dos modelos: el de efectos fijos (MEF), que se origina cuando los efectos individuales representados por las α_i , no están correlacionados con las variables explicativas del modelo ($u_i = 0$), y el de efectos aleatorios (MEA), cuando sí lo están y, por lo tanto, existen componentes no sistemáticos diferentes en cada estado ($u_i \neq 0$).⁸

Más específicamente, el MEF incorpora la heterogeneidad de los estados permitiendo que el término independiente en (1) pueda ser distinto para cada estado, pero constante en el tiempo. Por su parte, el MEA introduce la heterogeneidad entre estados, igual que el MEF, pero, a diferencia de este último, el cambio no es determinista, sino estocástico. De esa manera, ambos modelos capturan la heterogeneidad no observable debida únicamente a efectos individuales, dejando de lado la ocasionada por los efectos temporales, esto es, los que afectan por igual a todos los estados y que son fijos en el tiempo, que generalmente se asocian con situaciones macroeconómicas.⁹

Estimación del modelo

A continuación se presentan los resultados de estimación de los modelos mencionados previamente, sólo que en aras de contar con una interpretación inmediata de los coeficientes para así poder analizar el efecto *flypaper* directamente de los parámetros estimados, el modelo se transformó en uno log-log, esto es,

$$\ln g_{it} = (\alpha_i + u_i) + \beta_1 \ln P_{it} + \beta_2 \ln YP_{it} + \beta_3 \ln IPF_{it} + \beta_4 DP_{it} + \beta_5 A_{it} + \beta_6 M_{it} + \beta_7 D_{it} + e_{it}. \quad (2)$$

En este planteamiento, los parámetros de las variables expresadas en logaritmos (las β_i 's, $i = 1, 2, 3$) representan elasticidades, es decir, miden el cambio porcentual en g debido a un cambio porcentual en alguna de las variables que tienen como coeficientes los parámetros mencionados, *ceteris paribus*.

⁸ Desafortunadamente la terminología usada en la bibliografía no es muy adecuada y suele prestarse a confusiones. En Searle, Casella y McCullouch (1992) se muestra clara y detalladamente la diferencia entre esos modelos.

⁹ Wooldridge (2001) y Arellano (2003) son referencias obligadas en el modelado con datos panel.

En particular, en (2) interesa estudiar la relación que guarda la elasticidad de las participaciones federales (β_1) con la correspondiente a los ingresos (V_2), para determinar la existencia del efecto *flypaper*, en cuyo caso se tendrá que $\beta_1 > \beta_2$. Si la información empírica introducida en el modelo (la de México) da evidencia a favor de este efecto, se analiza la asimetría del mismo, mediante la significancia estadística del parámetro estimado β_5 .

En el cuadro II.3 se observa que los coeficientes de las variables tienen los signos y las magnitudes esperadas. En el MEF y en el MEA todas las variables son importantes en la determinación del gasto (sus coeficientes son estadísticamente significativos a un nivel de significancia de 5%), mientras que en el MSE, a excepción de la variable que da cuenta de la marginación de los estados, las demás sí lo son.

Todos los modelos proporcionan evidencia del efecto *flypaper*, ya que en cada uno de ellos la elasticidad de las participaciones es mayor que la del ingreso, y en todos ese efecto es asimétrico, significativo estadísticamente y, además, como su signo es positivo, una disminución de las participaciones respecto al año anterior implicará una reducción del gasto, pero el impacto sobre esta variable será de diferente magnitud si las participaciones se incrementan en la misma proporción, por la asimetría del efecto *flypaper*.

Selección del modelo

La selección del modelo se lleva a cabo mediante dos pruebas.¹⁰ Una es de razón de verosimilitudes (RV), que permite analizar si la especificación de los efectos fijos es redundante o no, es decir, si las α_i 's son iguales o diferentes en los estados, en cuyo caso se prueban las hipótesis:

$$H_0: \text{MSE} \quad \text{vs.} \quad H_1: \text{MEF.}$$

La otra es la prueba de Hausman, en la que la hipótesis nula es que el MEA es el que mejor explica la relación planteada en (2), contra la alternativa de que el mejor es el MEF:

$$H_0: \text{MEA} \quad \text{vs.} \quad H_1: \text{MEF.}$$

En ambas pruebas se rechaza la hipótesis nula (cuadro II.4), de ahí que el modelo más adecuado sea el MEF.

¹⁰ Un análisis detallado de esta prueba puede consultarse en Greene (1999), y Johnston y Dinardo (1997).

Cuadro II.3. Estimación de los modelos
Variable dependiente: Gasto estatal (ln G)

<i>Variables</i>	<i>MSE</i>	<i>MEF</i>	<i>MEA</i>
<i>C</i>	2.4761* (0.2638)	0.2811 (0.4525)	1.1091* (0.3620)
<i>lnP</i>	0.5118* (0.0563)	0.9268* (0.0745)	0.7687* (0.0650)
<i>lnYP</i>	0.1439* (0.0248)	0.1386* (0.0325)	0.1541* (0.0291)
<i>lnIPF</i>	0.1313* (0.0250)	0.0786* (0.0379)	0.0819* (0.0311)
<i>lnDP</i>	0.0286* (0.0109)	0.0430* (0.0146)	0.0309* (0.0129)
<i>A</i>	0.0911* (0.0289)	0.0958* (0.0241)	0.0928* (0.0237)
<i>M</i>	-0.0147 (0.0227)	-0.4741* (0.1269)	-0.0286* (-0.0450)
<i>D</i>	-0.2842* (0.0338)	-0.1676* (0.0310)	-0.2125* (-0.0296)
<i>R</i> ²	0.6360	0.7833	0.6670
<i>R</i> ² ajust.	0.6269	0.7625	0.6614

* Coeficientes significativos al 5%.

Nota: Errores estándar entre paréntesis.

Cuadro II.4

<i>Prueba</i>	<i>Estadístico</i>
RV	$F_{(30,384)} = 8.7008$ $\chi^2_{(30)} = 218.8680$ $p\text{-value} = 0.0000$
Hausman	$\chi^2_{(7)} = 31.8932$ $p\text{-value} = 0.0000$

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que los estimadores del MEA son convenientes cuando el efecto o efectos inobservables representados por α_i , $i = 1, \dots, 31$, en el modelo (2) no están correlacionados con las variables explicativas; por el contrario, los del MEF son adecuados cuando sí existe correlación entre las α_i 's y las variables explicativas.¹¹ Sin embargo, el método de estimación utilizado en el MEF elimina las variables temporalmente constantes y, por ende, la correlación indicada, pero no la que pueda existir entre las variables explicativas y el error idiosincrático o de variación temporal e_{it} .¹² Esta última situación implica que las variables explicativas no son exógenas, con lo cual se viola uno de los supuestos del modelo de regresión y, en consecuencia, no se satisfacen algunas de las propiedades deseables de los estimadores, en particular su consistencia.

La obtención de estimadores consistentes en presencia de endogeneidad conlleva la necesidad de utilizar otros métodos de estimación, como el de variables instrumentales o mínimos cuadrados bietápicos (caso particular de los anteriores), entre otros, cuando los modelos son estáticos, o bien formular una especificación dinámica del modelo, mediante la incorporación de al menos un rezago de la variable dependiente, en cuyo caso se usa el método generalizado de momentos para obtener los estimadores del mismo

El cuadro II.5 muestra los resultados de estimar el modelo por mínimos cuadrados bietápicos (MC2E), y la prueba de Hausman ($\chi^2_{(7)} = 60.2678$, $p\text{-value} = 0.0000$), nuevamente conduce a la selección del MEF. Sin embargo, los resultados de estimación de ese modelo no son del todo apropiados, ya que en él, a pesar de que se obtienen los signos adecuados, la elasticidad de las participaciones federales es superior a la unidad, lo cual no tiene sentido.

Al comparar las estimaciones del MEA en los cuadros II.3 y II.5 se puede concluir que ambas proporcionan evidencia del efecto *flypaper* (la elasticidad de las participaciones es mayor que la del ingreso), y en ambos ese efecto es asimétrico, significativo estadísticamente, pero, a diferencia del primer modelo, ahora su signo es negativo, lo que significa que un aumento de las participaciones respecto al año anterior implicará una reducción del gasto, pero el impacto sobre esta variable será de diferente magnitud si las participaciones se incrementan en la misma proporción, por la asimetría del efecto *flypaper*.

Finalmente, cabe mencionar que los estimadores de MC2E pueden no conducir a la existencia del efecto *flypaper*, contradiciendo los resultados obteni-

¹¹ Esto significa que la correlación se presenta entre variables que varían en el tiempo (las explicativas) y variables omitidas constantes en el tiempo (las representadas en el término de efectos inobservables, α_i).

¹² Esta correlación también puede presentarse en los MEA, y en ambos su origen puede ser la omisión de variables o errores de medida en las mismas.

Cuadro II.5. Estimación de los modelos mediante MC2E
Variable dependiente: Gasto estatal ($\ln G$)

<i>Variables</i>	<i>MSE</i>	<i>MEF</i>	<i>MEA</i>
<i>C</i>	2.3265* (0.2631)	-1.3947 (0.5060)	0.3531 (0.3812)
$\ln P$	0.5932* (0.0563)	1.3032* (0.0872)	0.9781* (0.0719)
$\ln YP$	0.1208* (0.0248)	0.0263* (0.0360)	0.0944* (0.0314)
$\ln IPF$	0.1044* (0.0251)	0.07007* (0.0407)	0.0476* (0.0323)
$\ln DP$	0.0188* (0.0107)	0.0516* (0.0148)	0.0297* (0.0129)
<i>A</i>	-0.0210 (0.0304)	-0.1101* (0.0201)	-0.0721* (0.0264)
<i>M</i>	-0.0092 (0.0227)	-0.7071* (0.1470)	-0.0149 (0.0442)
<i>D</i>	-0.0223* (0.0383)	-0.0850* (0.0358)	-0.1582* (0.0338)
R^2	0.6156	0.7602	0.5799
R^2 ajust.	0.6086	0.7350	0.5722

*Coeficientes significativos al 5%.

Nota: Errores estándar entre paréntesis.

dos cuando los regresores son exógenos. En tal situación la endogeneidad de las variables explicativas estaría explicando la presencia de tal efecto.

CONCLUSIONES

El trabajo presentado analiza el proceso de descentralización en México en casi las últimas dos décadas y trata de caracterizar los determinantes del gasto estatal, el cual tiene su origen en dos grandes bloques de transferencias: las participaciones y el Ramo 33. La hipótesis central es que estos dos grandes bloques han evolucionado de manera independiente entre sí y de forma inconexa. El resultado de estos procesos ha sido un esquema de relaciones

fiscales intergubernamentales carentes de una racionalidad técnica. En particular, el Ramo 33 ha sido producto de inercias históricas y negociaciones políticas.

La revisión de la bibliografía teórica sugiere que un esquema como el actual, caracterizado por un marcado desequilibrio vertical en el que los gobiernos subnacionales prácticamente no disponen de potestades tributarias para generar ingresos propios, propicia problemas potenciales que se manifiestan, entre otras cosas, en restricciones presupuestales laxas y sobrestímulo al gasto.

En un intento por cuantificar esta hipótesis, se planteó un modelo con datos panel para analizar la presencia del efecto *flypaper* para las transferencias no condicionadas del gobierno federal a los estatales. Los resultados confirman la existencia de ese efecto, en márgenes por encima de 50%, y además proporcionan evidencia de que es asimétrico, esto es, el impacto que tiene una disminución de las participaciones en el gasto estatal es diferente al que tendría un aumento en la misma proporción.

Es importante señalar que estos resultados deben ser vistos como preliminares, ya que requieren la inclusión de otras posibles variables y de un análisis más detallado de la heterogeneidad estatal en México. No obstante, los hallazgos de esta primera aproximación sugieren la necesidad de llevar a cabo una revisión integral del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales, pasando no sólo por el sistema de transferencias, sino también por las atribuciones y potestades tributarias de los tres ámbitos de gobierno.

Las explicaciones de este fenómeno van desde la poca capacidad de generación de ingresos propios por parte de los estados, hasta la evolución histórica del esquema de transferencias y la presencia de factores políticos e institucionales. En términos de política pública, los hallazgos aquí presentados sugieren la necesidad de revisar y, en su caso, rediseñar de manera integral el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales. Esto es particularmente relevante en el momento actual en que, de nueva cuenta, se plantea la necesidad de una reforma fiscal.

ANEXO

DESCRIPCIÓN Y FUENTE DE LAS VARIABLES

Las variables cuantitativas están expresadas en términos reales (1993 = 100) y se introducen al modelo en términos per cápita.

Gasto público estatal. Esta variable fue tomada como los egresos brutos reportados en *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, publicado por INEGI, y se definen como los recursos que erogan los gobiernos para sufragar los gastos que se originan en el cumplimiento de sus funciones y programas, según los

términos establecidos en su respectivo presupuesto de egresos y demás leyes sobre la materia.

Participaciones federales. Esta variable fue tomada de *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, publicado por INEGI, y se define como aquellas asignaciones de recursos fiscales que otorga el gobierno federal a los estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, entre otros.

Ingresos privados. Esta variable fue tomada como los ingresos propios de las *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, publicado por INEGI, y se define como el total de percepciones de los gobiernos provenientes de las fuentes propias de ingreso; no se consideran las transferencias de recursos federales ni los ingresos que suponen movimientos virtuales o compensados (suma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras).

Inversión pública federal. Esta variable fue tomada de *El ingreso y gasto público en México*, publicado por INEGI, y se define como aquellas erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.

Deuda pública estatal. Esta variable fue tomada con datos de las obligaciones financieras de los estados y municipios reportados en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Población. Esta variable fue tomada de los “Indicadores demográficos básicos 1990-2030”, publicado por Conapo.

Marginación. Es una variable dicotómica construida con información de los índices de marginación reportados por Conapo. Los índices de marginación se definen como una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

Asimetría. Es una variable dicotómica construida con los datos de la variable de participaciones, la cual es igual a 1 cuando las participaciones del estado disminuyen respecto al año anterior y 0 en otro caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, M. (2003), *Panel Data Econometrics*, Nueva York, Oxford University Press.
Cabrero, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), *Ingresos petroleros y no petroleros del sector público presupuestario, 1980-2008*, disponible en http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_publicos/ingresospublicosbak.htm.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índices de marginación*, 1995, 2000 y 2005, disponible en <http://www.conapo.gob.mx>.
- , *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*, disponible en <http://www.conapo.gob.mx>.
- Filimon, R., T. Romer y H. Rosenthal (1982), "Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending", *Journal of Public Economics*, 17, pp. 51-70.
- Fisher, R. (1979), "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, 32, pp. 173-184.
- (1982), "Income and Grant Effects of Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties", *Journal of Urban Economics*, 12(3), pp. 324-345.
- Greene, W. H. (1999) *Análisis econométrico*, Madrid, Prentice Hall.
- Gamkhar, S. y W. Oates (1996), "Asymmetries in Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, 49, pp. 501-512.
- Gramlich, E. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W. E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Press, pp. 219-239.
- Gordon, R. (1993), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 98 (4), pp. 567-586.
- Hamilton, B. (1983), "The Flypaper Effect and Other Anomalies", *Journal of Public Economics*, 22, pp. 347-362.
- Hines, J. y R. Thaler (1995), "Anomalies: The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), pp. 217-226.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Banco de Información Económica*, disponible en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/>.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, varios años, disponible en <http://www.inegi.gob.mx>.
- , *El ingreso y gasto público en México*, varios años, disponible en <http://www.inegi.gob.mx>.
- Johnston, J. y J. Dinardo (1997), *Econometric Methods*, Nueva York, McGraw Hill.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tomás (2000), "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, 61 (2), pp. 305-333.
- Melo, L. (2002), "The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case", *Public Choice* 111 (3-4), pp. 317-345.
- Molinar, J. y A. Weldon (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, pp. 123-142.
- Oates, W. (1979), "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en P.

- Mieszowski y W. Oakland, *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington, D. C., Urban Institute, pp. 22-30.
- Petróleos Mexicanos (Pemex), *Anuario Estadístico 2004, 2008*, disponible en <http://www.pemex.com>.
- Prud'homme, R. (1995), "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, agosto, 10(2), pp. 201-220.
- Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Londres, MIT Press.
- Searle, S., G. Casella y C. McCullouch (1992), *Variance Components*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Coordinación con entidades federativas*, disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html>.
- Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, UCEF (2003), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington, D. C., World Bank, pp. 295-316.
- Velázquez, C. (2006), "Determinantes del gasto estatal en México", *Gestión y Política Pública*, xv (1) (México, CIDE), pp. 83-108.
- Wildasin, D. (1997), "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", *Policy Research Working Paper Series*, 1843.
- Wooldridge, J. M. (2001), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, MIT Press.

III. LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA, UNA FEDERALIZACIÓN INTERRUMPIDA

BERNARDO NARANJO*
ARTURO VILLALOBOS*

INTRODUCCIÓN

La federalización es un concepto que cobró gran relevancia en la agenda educativa de los años noventa, pero en la última década sus avances han sido limitados e incluso se han revertido. Luego de un avance vigoroso en sus primeros años, pocas son las acciones recientes que contribuyen a cumplir la promesa formulada por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el sentido de redistribuir las atribuciones y responsabilidades del quehacer educativo entre la federación y las entidades federativas para incrementar la participación de estas últimas. Más que hablar de una federalización fallida por no mostrar aún los resultados que de ella se esperaban, se puede hablar de una federalización interrumpida por una política educativa que en los hechos estimula la alineación de los recursos estatales a las prioridades federales.

El presente ensayo pretende mostrar que la federalización educativa se ha interrumpido, y que el diseño institucional que ha resultado con esa interrupción afecta los objetivos académicos del sistema educativo. No es nuestra intención abogar por la federalización planteada en 1992 o por un modelo centralizado,

* Proyecto Educativo, S. C.

SIGLAS. *Fondos*: FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; FAETA, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; FAM, Fondo de Aportaciones Múltiples. *Programas*: PEC, Programa Escuelas de Calidad; PRONAE, Programa Nacional de Educación 2001-2006. *Varios*: ANMEB, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; CAPFCE, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Conaedu, Consejo Nacional de Autoridades Educativas; Conalep, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; ENLACE, Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares; EXCALE, Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos; INEA, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; LCF, Ley de Coordinación Fiscal; OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación; PISA, Program for International Student Assessment; Prosedu, Programa Sectorial de Educación; SEP, Secretaría de Educación Pública; SNTTE, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

ya sea el que prevalecía antes de ese año o algún otro. Al no tener evidencia de cuál esquema tiene mejores efectos en el aprendizaje de los alumnos,¹ consideramos deseable que la federalización se consolide, porque creemos indispensable contar con un sistema educativo que tenga más certidumbre en las atribuciones y responsabilidades de los actores que participan en él, pues la organización actual deja a muchos de ellos sin una definición precisa.²

Para que la federalización educativa se consolide, se requiere que cada entidad cuente con los medios necesarios —personas, recursos financieros— para diseñar y operar una agenda propia que responda a sus necesidades específicas. En general, los estados cuentan hoy con personal mejor preparado que el que podían reunir en 1992. Sin embargo, los recursos financieros que deberían asignarse a una agenda local se utilizan en gran medida para concurrir con programas federales, y para cumplir compromisos derivados de las negociaciones salariales con el sindicato que los estados ya habían logrado evitar. En el presente documento ofrecemos primeramente algunos breves antecedentes de la federalización con el ANMEB de 1992, y de las acciones que le siguieron en esa década, para que, en la segunda sección, podamos contrastar esa tendencia con lo que empezó a ocurrir desde 2001. Un tercer apartado señala las acciones que han consolidado la tendencia recentralizadora en la presente administración, para terminar finalmente con algunos elementos que consideramos necesarios en una agenda educativa que imprima un nuevo impulso a la federalización.

LA FEDERALIZACIÓN

A finales de la década de los ochenta la expansión de los servicios educativos y la creciente complejidad para manejar todos ellos desde la ciudad de México hacían evidente la necesidad de reorganizar el sistema educativo. El cambio

¹ De hecho, la bibliografía educativa reciente suele asociar mejoras en sus resultados con modelos descentralizados, pero con aquellos en donde las escuelas tienen capacidad para tomar decisiones educativas y presupuestales. En el caso de la federalización planteada en México, sin embargo, se trata simplemente de transferir ciertas funciones de la federación hacia los gobiernos estatales, donde las escuelas mantienen en esencia las mismas atribuciones y responsabilidades que en el esquema anterior. Véase por ejemplo OECD, “PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow’s World”, 2007, capítulo 5.

² Un reflejo muy claro de este problema ha ocurrido cuando se anuncian malos resultados en pruebas internacionales. Al conocerse los resultados de la evaluación internacional PISA 2003, por ejemplo, la SEP señaló que los responsables de los bajos resultados eran los estados, pues ellos son quienes operan las escuelas. Los gobiernos estatales, por su parte, reviraron argumentando que la SEP es responsable de la calidad educativa, pues el currículo, la formación docente y los libros de texto, por citar algunos, están a su cargo.

de gobierno ocurrido en diciembre de 1988 renovó en la agenda nacional el propósito de descentralizar la educación básica y normal que se había frustrado en la administración previa.³ Era innegable que las dimensiones alcanzadas representaban un obstáculo, no sólo para impulsar la mejora de la calidad de la educación, sino incluso para la operación misma de las escuelas. En el ciclo escolar 1990-1991 asistían a las escuelas del sistema educativo escolarizado 25 millones de niños y jóvenes, de los que 21.3 millones acudía a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). De estos últimos, 15.2 millones de niños, esto es, siete de cada 10³/₄ cursaba sus estudios en instituciones administradas directamente por el gobierno federal.

La reforma educativa de 1992

El Programa para la Modernización Educativa 1988-1994 reconoció la necesidad de realizar una transformación de fondo que permitiera mejorar la calidad de la educación, elevar la escolaridad de la población y fortalecer la participación de la sociedad. Sin embargo, el rechazo inicial de la organización gremial, y algunas deficiencias en la operación de esos objetivos por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), retrasaron la puesta en marcha de la reforma.⁴ No fue sino hasta mayo de 1992 cuando el gobierno federal, las autoridades de los estados de la república y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el ANMEB. La más destacada de las modificaciones que el ANMEB trajo consigo en la reorganización del sistema educativo fue el traspaso de la operación de los servicios de educación básica y normal del Ejecutivo federal a los gobiernos de los estados.⁵ Asimismo, el

³ Durante su discurso de toma de posesión Miguel de la Madrid anunció su intención de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación impartía en todo el país. Invocaba razones de orden pedagógico, académico y administrativo para volver “al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales”. Contrario a su propósito, el ofrecimiento del presidente contribuyó a la unificación de grupos antagónicos del sindicato que frenaron el avance de la propuesta. Entre las razones para que la descentralización no avanzara en esta etapa estaban el temor de algunos gobernadores de recibir nuevas responsabilidades sin los correspondientes recursos para hacerse cargo de ellas; la oposición de sindicatos de trabajadores de los estados y de los ayuntamientos, y el fallecimiento del secretario Jesús Reyes Heróles en 1985. Esto último distendió la relación entre la SEP y el SNTE. “Al término del sexenio 1982-1988 se estimaba que alrededor de 40% de las delegaciones se encontraba en manos de personal del sindicato” (Arnaut, 1994: 252).

⁴ Esta situación provocó que en enero de 1992 Ernesto Zedillo relevara a Manuel Bartlett en la Secretaría de Educación Pública.

⁵ Al igual que en 1921, aunque en sentido opuesto, el término que se utilizó para denominar a este proceso fue federalización, porque se buscaba “transmitir la idea de un acuerdo político de

ANMEB estableció la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y el inicio del programa de carrera magisterial para avanzar en la revaloración social del magisterio.

En el ANMEB el gobierno federal preservó la facultad para vigilar en toda la república el cumplimiento del Artículo 3 de la Constitución. Se afirmaba que el carácter nacional de la educación se aseguraría principalmente por medio de una normatividad aplicable en todo el país. De acuerdo con esta idea, la SEP debía ser la única responsable de formular planes y programas de estudio, y de autorizar o elaborar los libros de texto gratuitos para preescolar, primaria y secundaria.⁶ Del mismo modo, el gobierno federal conservó la dirección y operación de los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal en tanto hubiera condiciones para efectuar el traspaso de las mismas,⁷ y fortalecería su función compensatoria para reducir desigualdades entre estados

gran alcance que encontrara sustento en el régimen federalista establecido en la Constitución. El término descentralización se desechó porque se pensaba que podría confundirse con una acción meramente administrativa, ajena al gran proyecto de reforma de la educación básica que se estaba gestando” (Mancera y Vega, 2000).

⁶ El ANMEB establece que “La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal. El Ejecutivo federal vigilará en toda la república el cumplimiento del Artículo 3 de la Constitución, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la república los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.”

⁷ La educación en el D.F. no fue transferida en buena medida por la cantidad de funciones educativas relativas a esta entidad que se encontraban dispersas en la SEP. Por ello se consideró necesario, primero, integrar todas esas funciones en una subsecretaría, que supuestamente se podría transferir después y constituir la Secretaría de Educación del D.F. Sin embargo, ello nunca se concretó, en parte porque desde 1997 el Distrito Federal ha estado gobernado por un partido distinto al del gobierno federal. Sin culpar solamente a uno o a otro, la falta de entendimiento entre ambas instancias ha hecho que esta transferencia no se concrete. Eventualmente, la Subsecretaría de Servicios Educativos del D.F. se convirtió en la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, un órgano desconcentrado de la SEP, que aún es la responsable de la operación de la educación básica y normal en la capital del país.

y regiones. Se hablaba entonces de que la SEP se orientaría a los aspectos *normativos* de la educación, en tanto que los estados se ocuparían de los aspectos *operativos*.

Otro aspecto de la reorganización del sistema educativo que se introdujo en el acuerdo lo constituye el nuevo papel que desempeñaría la participación social. Una nueva estructura organizativa, que rescataba la idea de los consejos escolares propuestos por José Vasconcelos en el proyecto de creación de la SEP de 1921, permitiría la participación de maestros, padres de familia y autoridades en las decisiones relacionadas con el funcionamiento de la escuela, aunque sin poder intervenir en los aspectos técnicos de la educación.

Para adecuarse a las nuevas condiciones de organización del sistema educativo, poco después de la firma del ANMEB el Congreso aprobó modificaciones al marco normativo. En marzo de 1993 se reformaron los artículos 3 y 31 de la Constitución, que establecieron la obligatoriedad del Estado de prestar los servicios de educación secundaria, y la de los padres de enviar a sus hijos a escuelas de ese nivel educativo. En julio de ese mismo año se publicó la Ley General de Educación que, a diferencia de la ley hasta entonces vigente, que databa de 1973, delimitó con claridad las facultades de la federación y de los gobiernos de los estados.⁸

Una federalización en expansión

A la administración gubernamental que se inició en diciembre de 1994 le correspondió avanzar en la federalización de la educación que había comenzado dos años y medio antes. Si bien el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 definió estrategias para continuar con la reorganización del sistema educativo y las innovaciones puestas en marcha desde la firma del ANMEB, también reconoció que éste debía ser concebido más como un punto de partida que como una fase definitiva. Desde luego, la continuidad de los esfuerzos estaba segura en buena medida porque el presidente de la república entrante había sido el operador del ANMEB en su calidad de secretario de Educación Pública del sexenio anterior.

La federalización, que al principio se centró sólo en la educación básica, inició en 1995 un proceso que comprendería diferentes ámbitos del quehacer educativo. Desde ese año algunos secretarios de Educación de los estados

⁸ El capítulo de la Ley General de Educación relativo al federalismo educativo, como ya se había anticipado en el ANMEB, conservó para la SEP la facultad de fijar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, aunque, dice la ley, se toma en consideración la opinión de las autoridades locales y de otros sectores sociales involucrados en la educación.

pidieron hacerse cargo también de la atención de las necesidades de construcción y equipamiento de infraestructura educativa en sus respectivas entidades. Si ya tenían la responsabilidad de prestar los servicios de educación básica, era entendible que demandaran poder tomar decisiones relativas a la construcción de escuelas. Empezó así la transferencia a los estados de los recursos que hasta entonces había administrado el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). A esta medida siguieron la federalización de los servicios de educación básica para adultos a cargo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), y los planteles de educación media superior del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), por citar casos relevantes.⁹

En agosto de 1999 se estableció el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y, aunque tarde, con ello se cumplió lo acordado en el ANMEB y establecido en la Ley General de Educación, respecto a la constitución de una instancia nacional de consulta y colaboración en materia de asuntos pedagógicos, de planes de estudio y de políticas para mejorar la calidad de la educación donde quedarán representados los padres de familia, los maestros, los sectores sociales interesados en la educación y las autoridades municipales, estatales y federal.¹⁰

La reforma en el financiamiento educativo

Un cambio fundamental ocurrió en la distribución de los recursos necesarios para el sostenimiento de los servicios educativos federalizados. Las modificaciones hechas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)¹¹ en 1997 y 1998 permitieron la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación

⁹ Desde 1995 algunos estados solicitaron la federalización de la educación tecnológica, que seguía siendo operada por el Ejecutivo federal; sin embargo, con la excepción del Conalep, la SEP decidió postergar la decisión porque, de acuerdo con Carlos Mancera y Luis Vega, “le parecía prudente dejar que transcurriera el tiempo antes de emitir un pronunciamiento definitivo sobre la transferencia del conjunto de la educación tecnológica a los estados”. A la fecha permanecen bajo el control directo del gobierno federal los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), los Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (Cetmar), los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y de Servicios (Cecatis) y algunos institutos tecnológicos que imparten educación superior.

¹⁰ El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación aún no logra dejar ver un impacto claro en la tarea educativa, en buena medida por la intermitencia de su funcionamiento. Actualmente se valora la posibilidad de reactivar su consejo técnico como primer paso para redefinir y reactivar sus tareas.

¹¹ Ley que coordina las relaciones fiscales entre la federación, las entidades federativas y los municipios, así como las participaciones que cada uno de ellos recibe de los ingresos federales.

(PEF), y ampliaron las facultades —y la responsabilidad— de los gobiernos locales en el uso de los recursos de origen federal.¹² Surgieron de esta forma los fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, entre los que se encuentran tres que tienen como propósito financiar la educación en los estados:

- El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que sostiene la operación de los servicios de educación básica y normal transferidos en 1992.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que incluye un componente destinado a financiar la construcción y el equipamiento de infraestructura de educación básica y superior.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que desde 1999 incluye los recursos que se destinan a sostener la operación de los servicios federalizados del Conalep y del INEA.¹³

También se estableció en el Ramo 25, de “Previsiones Salariales y Económicas”, un fondo que hacía transparentes los montos asignados para cumplir con los compromisos derivados de la negociación salarial que la SEP y el SNTE realizan anualmente. De esta manera, a partir de 1998 los incrementos salariales concedidos al magisterio se limitaban a los recursos establecidos en dicho fondo. Las ventajas eran muy importantes:

- Las negociaciones entre las secretarías de Educación estatales y las secciones sindicales del SNTE se limitaban a acordar la distribución de los montos para prestaciones acordados nacionalmente, y ya no se contemplaban recursos adicionales.
- La federación disminuía sensiblemente el tiempo y los recursos asignados al tema de la negociación, pues los montos estaban ya definidos en el PEF.
- Se evitaba la asignación de los recursos estatales para cumplir compromisos laborales, por lo que éstos podían orientarse a los programas que el Estado determinara.
- La negociación salarial, un tema mucho más político que educativo, se llevaba a cabo en una instancia política: el Congreso de la Unión.

¹² Hasta 1997 esos fondos eran transferidos mediante convenios celebrados entre la SEP y las entidades federativas por la vía del Ramo 25, para la educación básica y, en el caso de los otros servicios educativos, del Ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹³ Dos estados no reciben recursos de uno de los componentes del FAETA: Nuevo León para la educación de adultos porque no se federalizó el INEA y Oaxaca para educación tecnológica porque no se federalizó el Conalep.

La creación de los fondos en general permitió a los estados conocer con anticipación el monto de los recursos federales que les corresponden cada año, y eliminar los márgenes de discrecionalidad que el esquema anterior daba a la SEP y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tanto en la asignación presupuestal como en el manejo de los montos ejercidos.

En la educación media superior y superior, desde 1992, el crecimiento de la matrícula comenzó a orientarse hacia instituciones con financiamiento compartido entre estados y federación. Bajo este esquema, las instituciones constituidas como organismos descentralizados de las administraciones estatales se financiarían a partes iguales por los dos ámbitos de gobierno.¹⁴ Dicho modelo, que antes de 1995 operó de manera incipiente, se consolidó en ese año con la oferta que la federación hizo a los estados para abrir bajo este esquema todos los planteles que los estudios de viabilidad justificaran. De esta manera, un esquema financiero que hasta 1995 abarcaba sólo a los colegios de bachilleres y a las siete universidades tecnológicas existentes, en el año 2000 se había extendido a los colegios de estudios científicos y tecnológicos, a los institutos tecnológicos de nueva creación y a los institutos de capacitación para el trabajo.

Hacia el final de la década de los noventa la federalización que se había iniciado con la transferencia de los servicios de la educación básica y normal se había profundizado y expandido por todo el sistema educativo: desde la construcción y equipamiento de escuelas, pasando por la educación de adultos, la media superior y la superior, hasta mecanismos más claros para la asignación de los recursos federales.

LA RECONCENTRACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Contra toda expectativa, en la presente década las administraciones federales han llevado a cabo un proceso de reconcentración de la política educativa, que se manifiesta en una alineación del gasto educativo estatal hacia las prioridades federales, en detrimento de programas estatales que podrían atender la problemática local con mayor especificidad. Al menos cuatro factores apuntaron en esa dirección: la puesta en marcha por parte de la SEP de programas que ofrecían grandes incentivos a los estados que se integraran a ellos; la reapertura de negociaciones salariales estatales después de la negociación salarial anual; la reformulación del FAEB, y la definición de la política educativa en instancias donde no necesariamente participan las autoridades estata-

¹⁴ Para los nuevos planteles, el estado proporciona el terreno y la federación se encarga de construir. En el gasto de operación concurren ambas instancias a partes iguales.

les. Los dos primeros factores se presentaron desde la administración federal 2000-2006, en tanto que los otros dos ocurrieron en la presente.

Las intenciones iniciales: Hacia un mayor y mejor federalismo

El cambio de gobierno en el año 2000 parecía favorecer el avance de la federalización. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) reconocía que, casi una década después de iniciada la federalización de la educación básica, faltaba camino por andar porque en la mayoría de los estados aún no se había logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y los transferidos de la federación, y diagnosticaba que la descentralización del INEA, el CAPFCE y el Conalep, aunque representaban un avance, se habían realizado “siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en cada entidad federativa, en lugar de adecuarse a las circunstancias de cada una” (SEP, 2001: 67). Por ello el PRONAE se proponía avanzar con “esquemas adecuados a las condiciones locales y cuidando de no repetir los vicios y problemas que debieron superarse en la primera etapa de la federalización” (SEP, 2001: 67). Había que procurar, además, que los centros educativos tuviesen mayores márgenes de autonomía y que contaran con la participación de los docentes, los estudiantes, las familias y la sociedad en general. También se destacó la necesidad de avanzar en el proceso de federalización de los servicios de educación básica en la capital del país, que había quedado pendiente. Incluso, la entonces Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal elaboró un subprograma, que apareció como anexo del PRONAE, para facilitar la transferencia de servicios y asegurar su continuidad. “La culminación de este proceso permitirá que el gobierno capitalino desarrolle un proyecto educativo propio, de largo plazo, acorde con las necesidades de la población del Distrito Federal” (SEP, 2001: 23).

El impulso que requería el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa consistiría en “reorganizar la estructura del Sistema Educativo Nacional para transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativos íntegramente a las entidades, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida entre la instancia federal y las estatales en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación” (SEP, 2001: 91). También se proponía el establecimiento de “mecanismos para la revisión y renovación de los procesos de descentralización, tomando en cuenta los aspectos técnicos y construyendo los consensos necesarios que faciliten la transferencia de los servicios educativos que aún no han sido federalizados” (SEP, 2001: 91).

En 2002, cuando se cumplía una década de la firma del ANMEB, la SEP promo-

vió un nuevo acuerdo que reconocía el fortalecimiento del federalismo educativo como vía para responder a las diversas condiciones del país. Esta convocatoria a constituir el Compromiso Social por la Calidad de la Educación incluía, además del SNTE y los gobiernos federal y de los estados, al Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, las representaciones de los padres de familia y de los empresarios, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y las agrupaciones religiosas. Entre las responsabilidades de esta organización se encontraban la de propiciar la construcción de una comunidad educativa en torno a cada escuela —se decía que, si era necesario, se rompería con la verticalidad y el exceso de normas en el sistema educativo—; estimular la participación amplia de las autoridades municipales y aumentar la inversión en educación hasta destinar cuando menos el 8% del PIB. Por su parte, la organización sindical asumió el compromiso de impulsar “una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar, así como de fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa” (SEP, 2002: 8).

Todo lo anterior parecía impulsado y facilitado por un presidente de la república que provenía de un partido político que pregonaba con fuerza el federalismo, además de la designación de un secretario de Educación Pública proveniente de Nuevo León, uno de los estados de la república con mayor ánimo federalista por estar lejos del centro del país y haber conseguido desarrollarse gracias a la iniciativa privada local.

Los programas nacionales: Imposible dejar de participar

No obstante las intenciones expresadas, muchas de las acciones realizadas y de los incentivos para los estados fueron contrarios a la postura federalista inicialmente promovida por la SEP. La puesta en marcha en todo el país de los dos programas educativos más importantes de esa administración, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y Enciclomedia,¹⁵ fue posible gracias a los generosos estímulos que ofrecían a quienes participaran en ellos, y representó

¹⁵ El PEC se inició en 2001 y ofrece recursos a las escuelas cuyo proyecto de gestión escolar es aprobado para recibir ese apoyo, y el cual puede abarcar mejoras a la infraestructura, capacitación docente, compra de materiales, etc. Enciclomedia, por su parte, en 2005 comenzó a equipar escuelas con una computadora, un proyector, una impresora, programas de cómputo educativos y un pizarrón interactivo para facilitar y mejorar la docencia. En principio se equipó a todas las aulas de 5o. y 6o. de primaria de las escuelas públicas que cumplían con los requisitos de infraestructura (contar con aulas apropiadas y electricidad) y seguridad (ventanas, rejas, candados, etcétera).

Cuadro III.1. Presupuesto federal 2001 a 2006 para infraestructura de educación básica en el FAM, PEC y Enciclomedia
Millones de pesos corrientes

<i>Año</i>	<i>Infraestructura para educación básica del FAM</i>	<i>PEC</i>	<i>Enciclomedia*</i>	<i>PEC y Enciclomedia</i>	<i>Enciclomedia y PEC vs. FAM básica</i>
	(A)	(B)	(C)	$D = B + C$	$(D/A) * 100$
2001	2 514.4	350.0		350.0	13.9%
2002	2 514.5	1 200.0		1 200.0	47.7%
2003	2 595.7	1 250.0		1 250.0	48.2%
2004	2 835.3	1 258.6		1 258.6	44.4%
2005	3 851.5	1 247.5	2 105.0	3 352.5	87.0%
2006	3 361.6	1 258.6	3 754.5	5 013.1	149.1%

*En el informe de labores de la SEP correspondiente al cuarto año de gobierno de esa administración se afirma que en el año 2003 se transfirieron 40 millones de pesos a las entidades federativas para equipar un total de mil planteles.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2001 a 2006.

un importantísimo destino de los recursos que los estados invirtieron en educación. Inicialmente la federación aportaba tres pesos por cada peso invertido por el estado en estos programas; cuadruplicar su presupuesto fue algo a lo que ningún estado se resistió y todas las entidades federativas se sumaron a estas iniciativas.¹⁶

Por otra parte, mientras los recursos para los programas federales se incrementaron notablemente, otros, destinados a ejercerse con criterios estatales no vieron el mismo crecimiento. En el año 2001, cuando sólo operaba el PEC, los recursos asignados a este programa representaban cerca de 14% del monto disponible en el FAM, que incluía los recursos federales para la construcción de infraestructura de educación básica en todo el país; dos años más tarde esa proporción rondaba 50%, y en 2005, cuando Enciclomedia se incluyó en el PEF, estaba cerca de alcanzar 90%. En el último año de la administración, los recursos que se destinaban a ambos programas eran 50% superiores a los que el FAM consignaba para la educación básica (véase cuadro III.1).

¹⁶ Posteriormente la aportación federal pasó de cuadruplicar la aportación estatal a “solamente” triplicarla.

Aun cuando sus aportaciones a la calidad¹⁷ y a la equidad¹⁸ educativas aún son discutidas, PEC y Enciclomedia fueron muy atractivos para las administraciones estatales porque, además de multiplicar su presupuesto, representaban el mejoramiento de las escuelas en aspectos visibles que son muy bien aceptados por políticos, ciudadanos y comunidades escolares por igual: las mejoras a la infraestructura en el caso de PEC, y la dotación de equipos multimedia en el caso de Enciclomedia, no requieren mostrar su vinculación con la calidad educativa para ser populares en el corto plazo.

La reapertura de las negociaciones estatales

Un segundo elemento que impidió que los estados avanzaran en la consolidación de una política educativa local propia fue la reapertura de los procesos de negociación estatales luego de la negociación nacional anual. Como parte de las reformas a la LCF, en 1997 se había creado el Fondo de Previsiones Salariales para los servicios federalizados de educación básica y normal dentro del Ramo 25 del PEF. Dicho fondo contenía la totalidad de los recursos que se habrían de destinar al incremento salarial magisterial derivado de la negociación que cada año se lleva a cabo entre la SEP y el SNTE. Las ventajas de tener certidumbre sobre el monto de estos recursos eran enormes, como ya hemos citado, pues al saber cuánto dinero había para esos efectos, desde la publicación del PEF, la negociación SEP-SNTE se volvía un proceso mucho menos complicado. Otra ventaja era que una negociación de carácter político, como lo es la definición salarial, se efectuaba en una instancia política, como lo es el Congreso de la Unión. De esta manera, las autoridades educativas federal y estatales podían dedicar mayor tiempo y esfuerzo a los temas académicos de la agenda educativa.

El Fondo de Previsiones Salariales funcionó de manera adecuada entre

¹⁷ Diversas evaluaciones del PEC (como las realizadas por investigadores del CIDE y de Harvard) no pudieron establecer una vinculación entre éste y algún avance en la calidad de las escuelas participantes. En cuanto a Enciclomedia, algún estudio a cargo del ILCE (el organismo público responsable de buena parte de su funcionamiento) reveló que sólo se habían notado progresos en ciencias sociales entre los estudiantes de escuelas equipadas, mientras que el rendimiento en español y matemáticas era similar al observado en planteles que no participaban en el programa.

¹⁸ Es probable que tanto el PEC como Enciclomedia hayan propiciado efectos negativos en la equidad educativa entre escuelas públicas. Para participar en ellos, ambos solicitaban requisitos que caracterizaban más bien a buenas escuelas: un director con liderazgo, una comunidad participativa y un programa concreto, en el caso del primero; una escuela con servicio eléctrico y condiciones de seguridad para los equipos, en el caso del segundo. Por lo tanto, las escuelas cuyos directores no tuvieron la iniciativa de participar, y las que tenían mayores carencias en infraestructura, quedaron en principio fuera de estos programas.

1998 y 2000, tanto por la disciplina gubernamental para limitar los incrementos salariales a los recursos del fondo, como por el apoyo que la SEP prestó a los gobiernos locales para que las negociaciones estatales se limitaran a determinar la distribución de los recursos para prestaciones laborales acordados nacionalmente, y no incluyeran demandas salariales adicionales. De esta forma, las mejoras salariales al magisterio de todo el país se determinaron y financiaron centralmente, y los estados pudieron orientar sus recursos a iniciativas locales.

Sin embargo, en 2001 la SEP tomó dos decisiones que redundaron en contra de este proceso: por un lado, hizo entrever al SNTE que podía haber recursos para la negociación salarial adicionales a los contenidos en el Fondo de Provisiones Salariales, con lo que el sindicato entendió que era posible solicitar incrementos cuyo valor superara el monto de este fondo. Por otro, la SEP dejó de apoyar a los estados en las negociaciones locales posteriores a la negociación nacional, y las demandas de incrementos salariales adicionales a lo negociado centralmente cobraron fuerza en todo el país. Cabe señalar que todo beneficio concedido al sindicato por el gobierno estatal debe ser financiado localmente —la SEP normalmente no aporta recursos para ello—, por lo que los gobiernos estatales debieron hacer grandes inversiones para cumplir con las mejoras salariales acordadas con las secciones estatales de un sindicato hábil en la negociación. Una porción muy importante de los escasos recursos financieros estatales se volvió a orientar a los compromisos laborales, y muchos programas estatales que pudieron mejorar la calidad de los servicios debieron ser relegados o suspendidos. Con ello se perdió una importante oportunidad para que los gobiernos locales consolidaran una política educativa estatal con rasgos propios.

El saldo de la administración

La administración 2000-2006 ofreció pocos avances en términos de la federalización. Se formalizó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), órgano que reúne a los titulares de las secretarías e institutos de educación estatales, y que venía funcionando desde años antes pero sin una estructura formal. En cambio, la transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal no se realizó, y la intención inicial que al respecto expresaba el PRONAE quedó en una transformación de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal en Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como órgano desconcentrado de la SEP. Por su parte, las secretarías de Educación estatales o equivalentes continuaron operando de forma muy similar a como lo hacían en el año 2000, al igual que los organismos estatales

que recibieron las atribuciones del INEA, CAPFCE y Conalep. Del Compromiso Social por la Calidad de la Educación pocos se acuerdan.

En contraparte, el PEC y Enciclomedia funcionaron como incentivos para que los estados invirtieran sus fondos en programas federales. La nueva dimensión de las negociaciones salariales locales, por su parte, propició que los escasos recursos estatales debieran asignarse a aspectos laborales escasamente vinculados con la calidad educativa. Sin los recursos necesarios, las entidades federativas no tienen la posibilidad de impulsar iniciativas locales que respondan a sus necesidades específicas, con lo que la federalización perdió una parte importante de su razón de ser.

LA TENDENCIA CENTRALIZADORA SE CONSOLIDA

Al igual que en la gestión previa, las propuestas iniciales de la administración 2006-2012 llamaron a profundizar el federalismo educativo. El Programa Sectorial de Educación (PROSEDU) estableció que el federalismo se fortalecería con “una democratización plena del sistema educativo que abra espacios institucionales de participación a los padres de familia y a nuevos actores, como las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de fortalecer a las comunidades de cada centro escolar” (SEP, 2007: 12). En el programa se señala también la necesidad de adecuar el marco legal que regula al Sistema Educativo Nacional para consolidar el federalismo educativo, promover la corresponsabilidad en los resultados educativos de los distintos actores del sector y contribuir al logro de otros objetivos institucionales.

La Alianza como acuerdo rector de la educación

Las principales orientaciones del sexenio de política educativa para la educación básica se establecieron de manera posterior a la publicación del PROSEDU. La Alianza por la Calidad de la Educación, suscrita entre el gobierno federal y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE en mayo de 2008,¹⁹ redefine las prioridades de la administración. Aunque dicho acuerdo es concertado entre dos instancias nacionales, éste define al federalismo educativo como el espacio en el que todos los interesados habrán de participar en la transformación educativa y de asumir compromisos claros y precisos. Asimismo, convoca a los “go-

¹⁹ El nombre completo es Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y los Maestros de México Representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

biernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una política de Estado” (SEP, 2008a: 3).

La Alianza prevé 10 líneas de acción agrupadas en cinco grandes estrategias: modernización de los centros escolares; profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; bienestar y desarrollo integral de los alumnos; formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, y evaluación.²⁰ Ya firmada, la SEP ha procurado atribuirle un tinte federalista a las acciones derivadas de ella. Una forma de hacerlo ha sido la constitución de grupos de trabajo auxiliares del Conaedu en los que funcionarios de la SEP y servidores públicos estatales —particularmente de las áreas financieras, de planeación, evaluación, asuntos jurídicos y recursos humanos— convienen la forma de operar los acuerdos a los que previamente ha llegado el Conaedu. Entre los grupos de trabajo que se han creado bajo este esquema están:

- La Comisión de Trabajo de Autoridades Educativas Responsables de la Planeación y la Evaluación, que además de atender las resoluciones del Conaedu funciona como foro para que la SEP dé curso a trámites relacionados con el presupuesto.
- El grupo de trabajo que se encarga de dar cumplimiento a las conclusiones de las reuniones regionales de la Alianza por la Calidad de la Educación, donde se abordan los aspectos relacionados con el concurso de asignación de plazas.
- El grupo de especialistas jurídicos para consolidar las acciones de la Alianza por la Calidad de la Educación, que busca encontrar soluciones de carácter legal a algunos problemas derivados de los compromisos de la alianza, como lo es, por ejemplo, encontrar la compatibilidad de la intención de concursar las plazas directivas con lo previsto en el reglamento de escalafón.

Al final, un acuerdo que no incorpora desde el inicio a los gobiernos estatales deja de abonar al avance del federalismo. Asimismo, al establecer políticas y programas de alcance nacional, la Alianza deja de diversificar el trato a los estados y asume que en todos existen fenómenos similares.

²⁰ Hasta el momento, el aspecto más destacado de la Alianza ha sido el esquema de contratación de maestros por medio de un concurso de oposición, aun cuando para los ciclos escolares 2008-2009 y 2009-2010 no participaron los estados de Oaxaca y Michoacán.

Una nueva fórmula para distribuir el FAEB

Desde que se planteó la federalización, uno de los grandes temas a resolver es la forma en que se pueden distribuir los recursos entre las entidades federativas, atendiendo a la eficiencia y la equidad por igual. En adición a la Alianza por la Calidad, hubo una segunda medida del Ejecutivo federal que también contribuyó a reconcentrar la política educativa, además de reavivar una antigua discusión. En diciembre de 2007 se modificó el Artículo 27 de la LCF, y se incluyó una nueva fórmula de distribución de los recursos del FAEB. Sin embargo, en lugar de que esta modificación resolviera el problema de las inequidades en el esquema de distribución de los recursos para los servicios federalizados de educación básica y normal, produjo una distorsión mayor que perjudica a los estados con mayores deficiencias en la cobertura y calidad de sus servicios educativos.

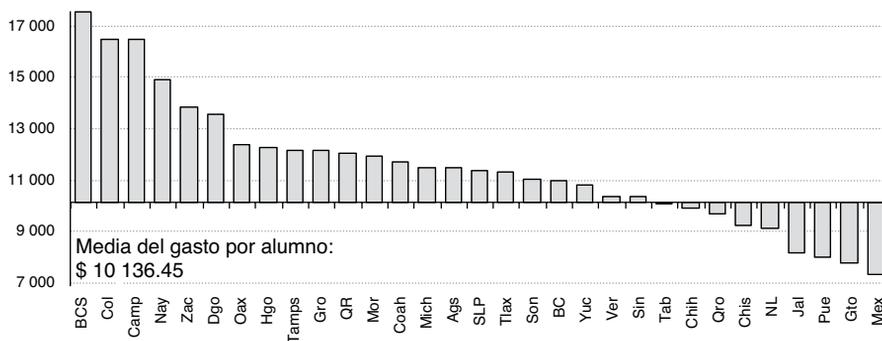
Hasta el año 2007 la LCF operó con la lógica de distribución de recursos que operaba desde el ANMEB.²¹ Si bien dicha lógica funcionó razonablemente bien durante sus primeros años de operación, pronto mostró sus limitaciones reflejadas en la desigualdad de los recursos federales que recibían las entidades federativas, así como en su dificultad para considerar los esfuerzos que cada una de ellas realiza para aportar recursos propios al financiamiento de sus respectivos sistemas educativos. Un ejemplo del primer aspecto es la disparidad actual en la asignación por alumno de educación básica pública, que varía desde los 17 541 pesos que recibió en promedio cada uno de los alumnos de Baja California Sur, hasta los 7 318 pesos que recibieron los del Estado de México (véase gráfica III.1).

La variación también es enorme en las contribuciones de las entidades federativas a la educación básica: van desde participaciones marginales hasta sobrepasar la mitad del total de los gastos que se destinan a ese rubro, como ocurre con el Estado de México (véase gráfica III.2).

La reforma introducida en 2007 determinó que la asignación a cada entidad federativa ocurriría de acuerdo con una ponderación que otorga 50% de la diferencia en las asignaciones de dos años a su número de alumnos; 20% al esfuerzo de los estados para financiar sus sistemas educativos; 20% para disminuir la brecha existente en el FAEB promedio por alumno, y 10% de acuerdo

²¹ Los acuerdos de 1992 entre la SEP y cada gobierno estatal establecieron que los recursos serían distribuidos de acuerdo con la plantilla de personal existente en el momento de la federalización, así como el registro común de escuelas, de manera que la federación transfiriera los fondos necesarios para cubrir esos gastos. Si bien después hubo actualizaciones a esa plantilla, por la creación de nuevas plazas docentes y de apoyo, la distribución inicial favoreció de manera importante a los estados que contaban con mayores niveles de cobertura federal en la educación básica.

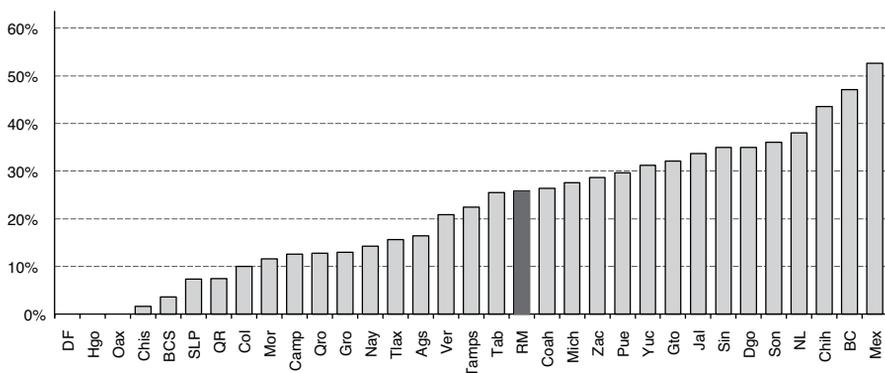
Gráfica III.1. Distribución del FAEB por alumno en 2009
(Pesos corrientes)



Nota: Se utiliza para el cálculo el presupuesto original y la matrícula de educación básica pública.

Fuentes: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 2008 y SEP, 2008b.

Gráfica III.2. Porcentaje del presupuesto educativo estatal en educación básica respecto al presupuesto educativo total en educación básica
Autorizado para 2009*



* Incluye el presupuesto municipal

Fuente: SEP, *Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal 2009*.

con un índice de calidad que deberá proponer la SEP. La intención es que “En el largo plazo, cerca de 15 años, cada entidad recibirá una proporción del FAEB igual a la fracción de su matrícula pública en relación a la nacional con lo cual el gasto federal por alumno convergerá a un mismo nivel y los esfuerzos locales en educación se verán reflejados de manera equitativa” (Poder Ejecutivo Federal, 2007).²²

Aunque la nueva fórmula pretendió resolver el diferendo entre los estados, pronto mostró sus insuficiencias: en 2008 se asignaron recursos a nueve estados que eran indispensables para que los restantes 22 pudieran sufragar compromisos salariales derivados de la negociación salarial nacional y de la creación de nuevas plazas docentes autorizadas por la SEP. Para resarcir el déficit en los estados perjudicados, hubo necesidad de crear un fondo especial. Al final se llegó a una situación similar a la que se pretendía poner fin, aunque más onerosa para el erario federal.

La nueva fórmula también muestra limitaciones en el largo plazo. Si bien la intención de homologar en todo el país la aportación por alumno parece en principio lo más equitativo, dicha homologación no considera el costo que tiene en cada entidad la prestación del servicio educativo: es más caro atender a alumnos en comunidades apartadas que a los que se concentran en las grandes ciudades, pues en aquéllas normalmente se requiere un maestro para menos alumnos, y un director para menos grupos. Asimismo, resulta más onerosa la atención en escuelas indígenas que en las que no lo son. De lograr el objetivo de igualar las asignaciones por estado, las entidades más pobres —que normalmente tienen población más dispersa y mayor proporción de estudiantes en escuelas indígenas— tendrán una clara desventaja respecto a los demás estados.

En suma, una fórmula que trata de homologar la aportación federal por estudiante conduce a tratar de igual manera a los desiguales. Parece mucho más federalista y equitativo reconocer que cada entidad requiere montos distintos de dinero por alumno porque enfrenta costos diferentes al ofrecer el servicio, y porque las condiciones socioeconómicas de sus estudiantes —que tan importante influencia tienen en el desempeño académico— muestran grandes variaciones. Tenemos que pensar entonces en una manera más inteligente de diferenciar la asignación de recursos para asignar más dinero a quien más lo necesita por los costos asociados con el servicio que presta, por las características de sus estudiantes o por las deficiencias que muestren en sus resultados, entre otros aspectos.

²² Parece haber una contradicción en esta argumentación: si la asignación basada en la fórmula propuesta depende de elementos como el esfuerzo estatal y un índice de calidad, no se entiende cómo al paso de los años se tiene certeza de que vaya a converger a un mismo nivel por alumno.

¿Qué fórmula utilizar entonces? Esta pregunta ha sido planteada por muchos desde la federalización. La SEP, el Congreso y hasta grupos civiles han propuesto distintas opciones luego de extensos análisis. Una propuesta que nos parece interesante es la de distribuir el FAEB mediante un esquema que apunte hacia una distribución por persona en edad de cursar la educación básica en cada entidad federativa. De ese modo, los estados con mayores rezagos —con una proporción menor de estudiantes de entre 5 y 14 años en la educación básica— recibirían más recursos por alumno, lo cual les permitiría estar en posición de atender a quienes están fuera de la escuela. En cualquier caso, una nueva fórmula:

- 1) Debe ser equitativa para reorientar recursos hacia los estados más pobres y con menor cobertura, pero también debe ser eficiente para estimular a las entidades que invierten partes importantes de sus recursos estatales.
- 2) Puede beneficiar más a algunos estados, pero sin perjudicar a los otros (o bien tener la posibilidad de compensar esa afectación). Si consideramos que la vasta mayoría del presupuesto educativo está destinada a cubrir una nómina que es irreductible, disminuir su monto dejaría al estado sin posibilidad de efectuar programas educativos.
- 3) Por lo anterior, una reforma requiere cuantiosos recursos, pues debe distribuir a todos los estados montos iguales o superiores a los del año anterior.

Ahora bien, hay al menos una razón por la que las fórmulas utilizadas hasta ahora no han generado protestas de dimensiones mayores a pesar de sus insuficiencias. Se trata de la capacidad que tiene la SEP para compensar cualquier disparidad real o aparente en la distribución del FAEB. Cuando las autoridades de algún estado buscan compensar una distribución desfavorable de ese fondo, simplemente procuran que la SEP les haga asignaciones en rubros distintos: una mayor participación en los programas federales vigentes y la aprobación para construir nuevos planteles de educación media superior y superior son ejemplos de ello. El tamaño y la complejidad del presupuesto educativo ofrecen ese tipo de posibilidades para buscar preservar el equilibrio en la relación de la secretaría con cada una de las entidades federativas.

HACIA UN MEJOR EQUILIBRIO ENTRE ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES

Para que se muestren los beneficios de la federalización que se previeron en el momento de establecer el ANMEB —cercanía de las escuelas respecto a las instancias de decisión, ajuste de la operación educativa a las necesidades lo-

cales, supervisión más cercana a las aulas, entre otros—, el sistema educativo mexicano requiere repensar y reanudar el proceso de federalización que ha sido interrumpido. Un nuevo impulso al federalismo educativo debe orientarse a alcanzar una nueva y más clara distribución de atribuciones y responsabilidades entre la SEP y los estados, para elevar la cobertura, mejorar la calidad e incrementar la rendición de cuentas en el sistema.

Los estados deben poder tomar las decisiones que los hagan responsables de la calidad educativa que sus escuelas ofrecen. Eso implica superar el paradigma actual de que la federación debe ser la instancia normativa, en tanto que los estados operan las escuelas. Un nuevo arreglo institucional podría derivarse de un proceso gradual que deje en manos federales el establecimiento de estándares de desempeño académico; el acompañamiento de la gestión en los estados que lo soliciten; la formulación de planes, programas y libros de texto para los que no los pudieran desarrollar localmente, y la elaboración y aplicación de las evaluaciones estandarizadas necesarias para medir el cumplimiento de los estándares. De esta manera, la federación podría reforzar su papel compensatorio en las acciones educativas orientadas hacia los estados más rezagados y los grupos más vulnerables. Los estados, por su parte, serían plenamente responsables de sus sistemas educativos —normativa y operativamente— con la guía, apoyo y acompañamiento de una federación que ya puede medir continuamente los avances y retrocesos de cada una con pruebas estandarizadas como ENLACE, EXCALE y PISA, las cuales serán esenciales para identificar las oportunidades de mejora. La calidad educativa sería responsabilidad prioritaria de los estados con el monitoreo y apoyo de la federación, en tanto que la equidad sería preocupación central de la federación con el apoyo de los gobiernos estatales.

Finalmente, en una etapa posterior nuestro sistema educativo podrá apuntar hacia una creciente participación de la escuela en la toma de decisiones. Cabe reiterar que cuando la bibliografía hace referencia a los beneficios de un modelo descentralizado, normalmente se refiere a que las decisiones se tomen en la escuela, y no en una instancia superior, como son los gobiernos estatales. Bajo estos estándares, la federalización concebida en 1992 resultaría insuficiente aun si se concretara, pero ese paso sin duda nos dejaría con un sistema más organizado y con mejores condiciones para rendir cuentas a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnaut, A. (1994), “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y Gobierno* (México, CIDE), 1 (2), pp. 237-274.
- H. Congreso de la Unión (1993), *Ley General de Educación*.

- INEE (2008), *Panorama educativo de México 2008*, México.
- Mancera Vega, C. L. (2000), "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México, SEP, t. 1, pp. 45-83.
- OCDE (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, volumen I, *Analysis*, PISA, OECD Publishing.
- Poder Ejecutivo Federal (1920), *Exposición de motivos al proyecto de Ley para la Creación de una Secretaría de Educación Pública Federal*, México, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes>, consultado el 22 de julio de 2009.
- (2007), *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, presentada en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007*, México, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes>, consultado el 7 de octubre de 2009.
- SEP (1989), *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, México.
- (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México.
- (1996), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México.
- (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006: Por una educación de calidad para todos*, México.
- (2002), *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México.
- (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- (2008a), *Alianza por la Calidad de la Educación*, México.
- (2008b), *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2006-2007*, México.
- (2009), Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal para el presupuesto autorizado 2009, disponible en <http://cfec.dgpp.sep.gob.mx/>, consultado el 13 de agosto de 2009.

IV. FASSA: ANÁLISIS SOBRE EQUIDAD Y ALTERNATIVAS DE ASIGNACIÓN*

NELLY AGUILERA[†]
MARIANA BARRAZA-LLORÉNS^{††}

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33, “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, representa 12.5% del Ramo 33 y 43% del gasto público federal en salud, excluyendo el gasto de la seguridad social.¹ A través del FASSA se canalizan recursos para la prestación de servicios de salud en las entidades federativas a cargo de los Servicios Estatales de Salud (SESA).² Este fondo se creó en 1998 para hacer efectiva la descentralización de estos servicios, previamente operados por la Secretaría de Salud (ss).

Aunque el FASSA fue constituido como el mecanismo principal para la canalización de recursos federales a las entidades federativas, existen otras fuentes de recursos federales que también apoyan la operación de los SESA, y por lo tanto benefician a la misma población. Por ello, además del análisis de la evo-

* Agradecemos los comentarios de los participantes de las mesas de discusión de los avances del análisis del Ramo 33 llevadas a cabo en El Colegio de México, de César Velázquez, Carlos Chiapa y de un dictaminador anónimo, y a Carlos Gracia Nava.

[†] Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

^{††} Consultor independiente.

SIGLAS. Ensanut, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006; FASSA, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; IC, índice de concentración; IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social; ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; LCF, Ley de Coordinación Fiscal; LGS, Ley General de Salud; PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación; PIB, Producto Interno Bruto; SESA, Servicios Estatales de Salud; Sinais, Sistema Nacional de Información en Salud; SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SPSS, Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular de Salud); ss, Secretaría de Salud.

¹ Participación promedio en el Ramo 33 para el periodo 2000-2007 y participación en el gasto público federal en salud para 2007 calculadas con base en Cuenta de la Hacienda Pública Federal e información del Sistema Nacional de Información en Salud de la ss.

² A lo largo de este documento por entidades federativas se refiere a los 31 estados y el Distrito Federal.

lución del FASSA y de su distribución en términos de equidad en la asignación y en los resultados en salud, es importante contextualizar su papel en el marco más amplio del financiamiento federal.

Los criterios para definir el monto y la asignación de los recursos del FASSA están señalados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El monto de recursos autorizados por el Congreso cubre, en primer lugar, el costo de la nómina y los servicios de personal, y en segundo lugar el gasto de operación e inversión. La LCF prevé la posibilidad de que, de ser autorizados, puedan asignarse recursos para promover la equidad en los servicios de salud, de acuerdo con una fórmula de asignación per cápita ajustada por necesidades de salud (LCF, 1998; artículos 29-31). Aunque la LCF incorpora este último componente de asignación con base en criterios de equidad, en la práctica esta fórmula no es utilizada y los recursos se distribuyen conforme al presupuesto histórico.

En la medida en que el FASSA se asigna bajo criterios históricos de financiamiento de una oferta que quedó determinada en gran parte como resultado de la negociación del proceso de descentralización, no queda claro que bajo las reglas actuales de asignación existan condiciones de partida para promover una disponibilidad de recursos más equitativa entre las entidades federativas.

Se vuelve muy importante revalorar la forma de distribución del FASSA para lograr una mayor equidad en el financiamiento público para la salud si se reconoce que la equidad en la asignación de recursos es un objetivo deseable de política pública; si se considera una condición necesaria (aunque no suficiente) para promover mayor equidad en las condiciones de salud; si se toma en cuenta que las desigualdades —las llamadas brechas—, de salud en México son todavía muy amplias,³ y que el alcance de otras fuentes de financiamiento público con mayor vocación hacia la equidad está limitado, al representar sólo poco más de la mitad del financiamiento público. Aun así, no existen estudios que hayan analizado el FASSA y su impacto en las desigualdades financieras y de las condiciones de salud. El análisis sobre equidad en el financiamiento público en salud se ha enfocado de manera reciente a la comparación de la disponibilidad de recursos para la población con y sin seguridad social, y a medir la incidencia del gasto de bolsillo por nivel de ingreso. Los estudios sobre la desigualdad en salud se han enfocado a analizar las brechas existentes en indicadores de salud entre zonas geográficas y por nivel de ingreso.

Los objetivos de este trabajo son: 1) analizar qué tan equitativa es la asignación de recursos del FASSA *per se* y en el contexto amplio del financiamiento federal para la prestación de servicios de salud por parte de los gobiernos esta-

³ Véanse Aguilera *et al.*, 2006; Arzoz y Knaul, 2003; Barraza-Lloréns *et al.*, 2002; Parker y González Pier, 2001; Zurita *et al.*, 2003, entre otros.

tales, 2) analizar su potencial para lograr mayor equidad en la disponibilidad financiera (insumos) y en las condiciones de salud (resultados), y 3) identificar recomendaciones de política pública para lograr un financiamiento más equitativo, con especial énfasis en el FASSA del Ramo 33.

A lo largo del documento, para medir la desigualdad en la distribución de recursos se utiliza el coeficiente de Gini,⁴ mientras que la desigualdad en salud se mide usando el índice de concentración (IC) (Wagstaff y van Doorslaer, 1991).⁵ El IC y las curvas asociadas son una medida estándar en este tipo de análisis (Colman y van Doorslaer, 2003). Con información obtenida de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut) sobre el estado de salud de la población no derechohabiente, calculamos que el IC tiene un valor de 0.0080, lo cual indica que la distribución del estado de salud autorreportado está a favor de las personas en mayor ventaja, es decir con mayores ingresos. Además de la Ensanut, que es usada para calcular las condiciones de salud y

⁴ El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en la distribución de recursos. Se calculó utilizando la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum_{i=A}^{k-A} (P_i - Y_i)}{\sum_{i=A}^{k-A} P_i}$$

donde las entidades federativas se ordenaron conforme a los recursos per cápita asignados, P_i es la frecuencia acumulada de la población y Y_i es la frecuencia acumulada de los recursos totales asignados por entidad. El coeficiente puede tomar valores entre 0 y 1. Un coeficiente igual a cero significa igualdad perfecta en la distribución pues todos tienen los mismos recursos, mientras que un coeficiente igual a uno indica completa desigualdad. Conforme aumenta el valor del coeficiente aumenta la desigualdad.

⁵ La curva de concentración grafica la proporción acumulada de la población, ordenada por el nivel socioeconómico o por el nivel de ingreso, empezando con la población más pobre y terminando con la más rica, y la proporción acumulada de la variable de interés. Si la variable de interés mide algo “negativo”, como enfermedad o mortalidad, y la curva $L(s)$ está por arriba de la diagonal, las desigualdades en la variable de interés favorecen a las comunidades más aventajadas. Si por el contrario la curva $L(s)$ está por debajo de la diagonal, las desigualdades en la variable de interés favorecen a los menos aventajados (o más pobres). Si la variable de interés mide algo “positivo”, como acceso a servicios de salud, las relaciones son opuestas. El IC se define como dos veces el área entre la curva $L(s)$ y la diagonal:

$$IC = 1 - 2 \int_0^1 L(s) ds$$

Este índice toma valores entre -1 a 1. El valor de cero es un indicador de que no existe desigualdad o de perfecta igualdad, mientras que los valores cercanos a 1 o a -1 indican un alto grado de desigualdad. El signo del IC indica hacia dónde recae la mayor concentración de la variable que se mide. Si la variable de interés es algo “negativo” y el signo del IC es negativo, se indica una desigualdad a favor de los más aventajados. Si la variable de interés es algo “positivo” y el signo del IC es negativo, se indica una desigualdad a favor de los menos aventajados (o más pobres).

el gasto privado de la población sin seguridad social, utilizamos información de gasto en salud reportada por la ss.

El análisis tiene su foco en el gasto público en salud. En este artículo no se consideran las transferencias federales a las entidades federativas dentro de un marco general de federalismo fiscal en el cual se analicen las políticas impositivas y los gastos simultáneamente (véase por ejemplo Musgrave, 1961). Es decir, este trabajo se limita a calcular cuál es el efecto en la desigualdad de distintas formas de distribución del FASSA, sin hacer consideraciones sobre las capacidades fiscales y los incentivos a recaudar y gastar en las entidades federativas, sobre la posibilidad de que existan otros objetivos de las transferencias, como por ejemplo igualar las capacidades fiscales de las distintas entidades federativas, o sobre el efecto en la equidad vertical. Consideramos que esta decisión se justifica porque, dado que las entidades federativas prácticamente no cobran impuestos propios, y el gasto en salud de las entidades federativas está determinado por la nueva regulación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), el análisis integral se complicaría sin modificar las conclusiones.

Además, queda fuera del alcance de este trabajo el estudio detallado de la eficiencia en el uso de los recursos, y sus subtemas, por ejemplo, las condiciones operativas específicas de los SESA, así como el análisis de la forma en que se contratan los recursos humanos y se efectúan las adquisiciones y decisiones de inversión en infraestructura en cada entidad federativa.

El capítulo está organizado como sigue. En la segunda sección se describe brevemente el proceso de descentralización y la introducción del SPSS. En la tercera sección se analiza el FASSA y sus implicaciones en términos de equidad en el contexto más amplio del financiamiento público de los servicios de salud para la población sin seguridad social. En la sección cuarta se abordan las posibles alternativas de distribución del FASSA siguiendo un modelo económico y las implicaciones en las desigualdades financieras y de salud. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones de política para mejorar la asignación de recursos federales a las entidades federativas.

ANTECEDENTES: DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

En México se han registrado en los últimos años tres reformas que alteran el financiamiento de los servicios públicos de salud en las entidades federativas.⁶

⁶ Por servicios de salud en las entidades federativas se entienden los servicios dirigidos a la población sin seguridad social.

Las dos primeras fueron las reformas de descentralización. La última es la implementación del SPSS. El primer esfuerzo descentralizador ocurrió durante los años 1982-1988, sin mucho éxito, si se mide por las atribuciones que se trasladaron a las entidades federativas, por la falla en la implementación en el modelo diseñado y por su alcance. Básicamente, en esta etapa se buscaba que la federación tuviera como responsabilidades principales la supervisión y el manejo de los hospitales de alta especialidad y que las entidades federativas se responsabilizaran de la atención de primer y segundo nivel, incluyendo además el programa IMSS-Coplamar, ahora IMSS-Oportunidades.⁷ En la realidad las decisiones permanecieron centralizadas, sobre todo aquellas que tienen que ver con el financiamiento y el gasto (el capítulo 1000 del presupuesto dedicado a los recursos humanos seguía siendo manejado por la SS)⁸ y no se transfirieron facultades sustantivas en relación con la formulación de políticas o la normatividad en salud. Finalmente hay que señalar que la reforma fue parcial, pues únicamente 14 estados fueron descentralizados. No es una exageración decir que básicamente el aspecto más destacable de la descentralización de 1982-1988 fue que el programa IMSS-Coplamar se integró con los servicios de la SS en 14 entidades federativas (Homedes y Ugalde, 2006; Merino, 2003).

Durante el sexenio de 1994 a 2000 se llevó a cabo la segunda etapa de la descentralización. El objetivo de este proceso fue que la federación se hiciera responsable únicamente de la planeación, la supervisión y la operación de los hospitales de alta especialidad, y que las entidades organizaran y manejaran la atención de primer y segundo nivel. Como se observa, los fines últimos de esta fase de descentralización son muy similares a los de la primera etapa, pero la forma en que se llevó a cabo permitió que en esta ocasión se transfirieran mayores responsabilidades a las entidades federativas, y que fuera un proceso amplio, pues las incluyó a todas. En términos muy resumidos, a partir de esta etapa las entidades federativas asumían la responsabilidad de manejar los SESA, incluyendo personal e infraestructura, y para ello recibirían recursos de la federación, que podrían manejar libremente siempre y cuando se destinaran a salud. Asimismo, las entidades federativas podían continuar asignando re-

⁷ La atención médica se clasifica en niveles según su complejidad. El primer nivel corresponde a la atención ambulatoria o primaria y usualmente es ofrecida por médicos generales y personal de apoyo en clínicas y consultorios de atención ambulatoria. El segundo nivel comprende la atención en hospitales generales (incluyendo los servicios de hospitalización y consulta externa) y el tercer nivel se refiere a la atención en hospitales de alta especialidad (incluyendo también la consulta externa en estos hospitales).

⁸ El nombre de la Secretaría de Salud en aquel entonces era Secretaría de Salubridad y Asistencia. Por facilidad se utiliza a lo largo del documento el nombre actual.

cursos propios a la salud. Sin embargo, históricamente estos recursos han sido muy bajos.

Los recursos que la federación transfiere a las entidades federativas fluyen desde entonces a través del FASSA del Ramo 33, regulado en la LFC. Esta ley establece en su Artículo 30 que el FASSA se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondiente tomando en cuenta los siguientes elementos: 1) los inventarios de la infraestructura médica y las plantillas médicas transferidos a las entidades federativas durante la descentralización; 2) los gastos en servicios personales efectuados en el año inmediato anterior incluyendo ampliaciones presupuestarias para incrementos salariales; 3) los recursos que la federación haya transferido a las entidades federativas el año inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo aquellos gastos acordados como no susceptibles de presupuestarse en el año inmediato posterior, y finalmente 4) los recursos destinados expresamente para promover la equidad en los servicios de salud con base en una fórmula que se establece en el Artículo 31. Este último componente es a todas luces residual, y algunas fuentes han estimado que representa alrededor de 1% del total del FASSA (Merino, 2003, citando a Díaz, 1999).

Merino (2003) indica que en los años posteriores a la descentralización, pero antes de la implementación del SPSS, no existía una correlación entre las entidades federativas más pobres (y con mayor proporción de personas no cubiertas por la seguridad social y peores estados de salud) y los recursos per cápita que recibía cada entidad federativa para atender a esta población: entidades con altos niveles de marginación, como Chiapas y Oaxaca, recibían muchos menos recursos que entidades con bajos niveles de marginación, como Baja California Sur o Colima.

En este contexto, en 2004 entró en vigor una reforma, impulsada por el gobierno federal, al modelo de financiamiento de los servicios de salud, para aumentar el gasto público en salud —y disminuir el gasto de bolsillo—, incentivar una mayor aportación estatal a los servicios de salud y lograr una mayor equidad en la asignación de los recursos (Secretaría de Salud, 2006; Knaul y Frenk, 2005). Asimismo, la reforma buscaba recentralizar parte del financiamiento, en particular el enfocado a financiar las enfermedades asociadas con gastos catastróficos (Martínez *et al.*, 2009).

En términos financieros, el SPSS, conocido más comúnmente como Seguro Popular, tiene como base de diseño el que se transitara de un modelo de financiamiento a la oferta a un modelo de financiamiento a la demanda a través del aseguramiento. En términos de asignación, este modelo define que la asignación de recursos a las entidades debe hacerse en función de las familias afiliadas, y que la financiación provendría de tres fuentes, con mon-

tos muy claros establecidos a nivel de ley.⁹ En primer lugar se instituyó una cuota federal por familia (“cuota social”) a cargo del gobierno federal, que se homologa con la cuota que se asigna también al IMSS —y al ISSSTE desde su reciente reforma—, y que sienta una base de financiamiento federal uniforme para todos los ciudadanos.¹⁰ Éstos son recursos adicionales en su totalidad y se transfieren a las entidades a través del Ramo 12 del PEF, que es el que define el presupuesto de la ss.

El segundo componente de financiamiento es una aportación solidaria en la que participan de manera concurrente el gobierno federal y el gobierno estatal. La ley establece que la aportación solidaria estatal por familia debe ser como mínimo la mitad de la cuota social, permitiendo que las entidades aporten mayores recursos, si así lo desean. La aportación solidaria federal por familia debe ser equivalente, en promedio, a una y media veces el monto por familia de la cuota social (LGS, 2003: Artículo 77 *bis* 13). El monto de la aportación solidaria federal para cada entidad se determina mediante una fórmula que toma en cuenta los siguientes componentes de asignación: 1) número de familias beneficiarias; 2) necesidades de salud aproximadas mediante dos variables: la probabilidad de muerte infantil y la probabilidad de muerte en adultos; 3) aportaciones adicionales que realicen las entidades, es decir, además de lo señalado en la ley, y 4) el desempeño de los servicios de salud. Para cada uno de estos componentes se define anualmente un porcentaje o ponderador que determina su grado de influencia en el cálculo. Por reglamento, el componente de familias beneficiarias no puede tener un peso menor a 80%. No obstante que a nivel nacional la aportación solidaria federal es equivalente a una y media veces la cuota social, no necesariamente se observa esta misma relación para cada entidad federativa, ya que el objetivo de la

⁹ El financiamiento está vinculado con un conjunto de intervenciones que hacen explícitos los beneficios a los que tienen derecho las familias.

¹⁰ La cuota social se estima al inicio de cada año fiscal como el valor actualizado por inflación de 15% del salario mínimo general diario para el Distrito Federal vigente al 1 de enero de 2004. Para 2009, este monto equivale a 3 096 pesos por familia al año. A partir de la entrada en vigor de la reforma se actualiza trimestralmente de acuerdo con la variación en el índice nacional de precios al consumidor, tal y como ocurre en el caso de la aportación que realiza el gobierno federal al IMSS y al ISSSTE (LGS, 2003: Artículo 77 *bis* 12). Recientemente se reformó la LGS para modificar la estructura de financiamiento de forma que la cuota social, y por ende las aportaciones solidarias federal y estatal, se definan por persona, en vez de por familia. La reforma responde a las diferencias observadas en el tamaño promedio de las familias entre entidades federativas y a los incentivos que se habían creado para afiliarse a los diferentes integrantes de una misma familia como familias unipersonales. Con el cambio se busca mayor transparencia en la asignación y evitar la desigualdad que resulta de asignar los recursos por familia sin tomar en cuenta el número de integrantes de cada familia (Secretaría de Salud, 2009).

fórmula es beneficiar a las familias con mayores necesidades de salud, lo cual está directamente asociado con los niveles de desarrollo económico y pobreza que prevalecen en las distintas entidades de nuestro país, por lo que son éstas las que registran una aportación solidaria federal cuyo valor es ligeramente superior a una y media veces la cuota social (Secretaría de Salud, 2006).

El pago anticipado de las familias es el tercer componente. De este pago quedan excluidas las familias que pertenezcan a los dos deciles de ingreso más bajo, de acuerdo con un instrumento diseñado específicamente para conocer su perfil socioeconómico. Alrededor de 90% del financiamiento del SPSS proviene de la cuota social y de las aportaciones solidarias federal y estatal.

La reforma no incluyó cambios a la LCF y por lo tanto a los montos que por medio del FASSA se transfieren a las entidades federativas, pero incluyó algunas disposiciones que permiten alinear el FASSA y otros recursos federales con la estructura financiera del SPSS (LGS, 2003: Artículo 12 transitorio; Secretaría de Salud, 2004: Artículo 14 transitorio). Esta alineación consiste en contabilizar una parte importante de los recursos del FASSA, así como los recursos del programa Oportunidades y de algunos otros programas federales financiados a través del Ramo 12, como parte de la aportación solidaria federal. Cuando la suma de estos recursos es menor al monto de aportación solidaria federal que corresponde a la entidad según la ley, entonces la misma recibe recursos adicionales que también son transferidos a través del Ramo 12. Cuando los recursos existentes exceden el monto establecido por ley, no se asignan recursos adicionales.

Como podemos anticipar, a pesar de la inclusión de las disposiciones mencionadas, el hecho de que no se incluyeran cambios a la LCF, en un contexto en que los recursos que se asignan a las entidades federativas a través del FASSA no toman en cuenta las condiciones de salud, limita el alcance del FASSA *per se* para lograr la equidad en el financiamiento y los resultados de salud entre las entidades. En las siguientes secciones cuantificaremos este efecto. No obstante, antes de hacer las estimaciones consideramos pertinente hacer un análisis descriptivo del FASSA y de su distribución en un contexto más amplio del financiamiento público para poder entender sus implicaciones.

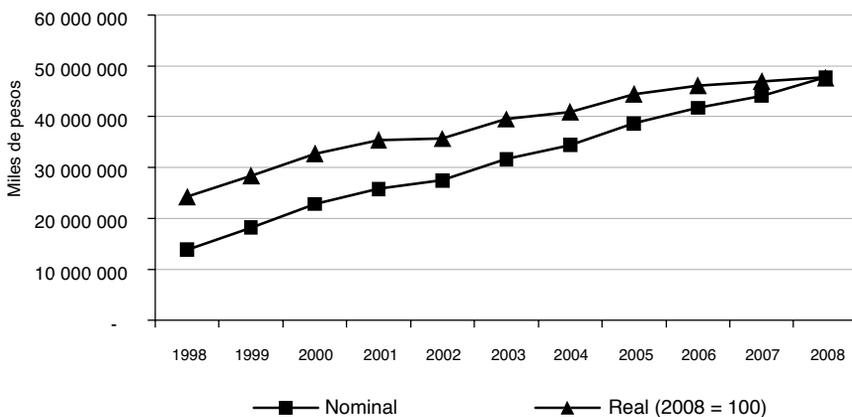
SOBRE CÓMO EL FASSA CONTRIBUYE A LA DESIGUALDAD FINANCIERA Y DE LOS RESULTADOS DE SALUD EN MÉXICO

Evolución y características del FASSA

El FASSA representa 12.5% del Ramo 33 (PEF, 2009) y esta participación se ha mantenido relativamente constante en el tiempo. Durante el periodo 1998-2008

el FASSA ha aumentado 96% en términos reales, lo que implicó un crecimiento real en la disponibilidad de recursos per cápita de 63% (véase gráfica iv.1).

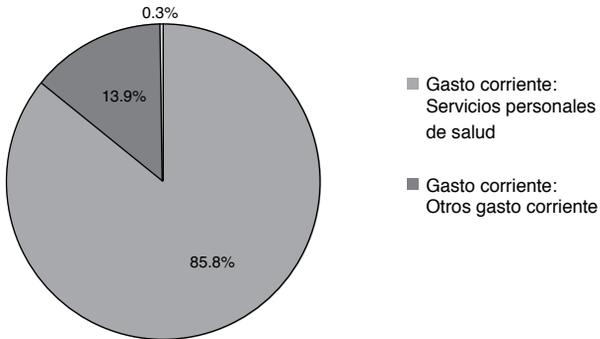
Gráfica iv.1. Evolución del FASSA, 1998-2008



Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007; base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007 para la información del 2007; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2008.

Los recursos del FASSA se utilizan para financiar principalmente el gasto corriente, en particular recursos humanos. Como se muestra en la gráfica iv.2, en 2008, 86% de los recursos ejercidos se destinó a partidas del gasto asociadas con el pago de servicios personales, incluyendo salarios y prestaciones. A partir de 2003 la estructura programática del FASSA se modificó para distinguir su uso de acuerdo con cuatro subfunciones: servicios de salud a la persona, servicios de salud a la comunidad, rectoría y generación de recursos. El objetivo de esta distinción obedeció a la necesidad de identificar la porción del FASSA que es utilizada para el financiamiento de bienes y servicios que benefician a la población en su conjunto, como la regulación sanitaria y la vigilancia epidemiológica, de aquella que se utiliza para la prestación de servicios médicos a la población que no tiene acceso a la seguridad social. De acuerdo con el PEF 2009, la prestación de servicios de salud a la persona representa 65% del FASSA, mientras que la prestación de servicios de salud a la comunidad, las actividades de rectoría y de generación de recursos representan 27, 5 y 4%, respectivamente.

Gráfica iv.2. Composición del FASSA por rubro de gasto, 2008



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

El FASSA en el contexto amplio del financiamiento de los SESA

En 1998 el FASSA representaba poco más de 50% del total de recursos públicos federales para salud (excluyendo el gasto de la seguridad social), y constituyó por varios años la fuente principal de financiamiento para la prestación de servicios en las entidades federativas. Es por esta razón que el análisis de sus implicaciones en términos de equidad y eficiencia no puede hacerse de manera aislada con respecto a otros recursos públicos que también se utilizan para la prestación de servicios, y en particular para atender a la misma población.

A grandes rasgos, las entidades federativas utilizan, para la prestación de servicios de salud, dos tipos de recursos, según su origen: recursos federales y estatales. Los primeros representan actualmente 82% del gasto público en salud de las entidades federativas, e incluyen los recursos del FASSA del Ramo 33, los del presupuesto asignado a la SS bajo el Ramo 12 y los del programa IMSS-Oportunidades. Los recursos asignados a través del Ramo 12 se pueden clasificar en tres rubros: 1) asignaciones de recursos frescos correspondientes al SPSS; 2) asignaciones correspondientes a programas especiales, programas nacionales e infraestructura que son transferidos a las entidades mediante instrumentos específicos (reglas de operación y acuerdos o convenios de coordinación principalmente),¹¹ y 3) asignaciones correspondientes al componente de salud del programa Oportunidades.

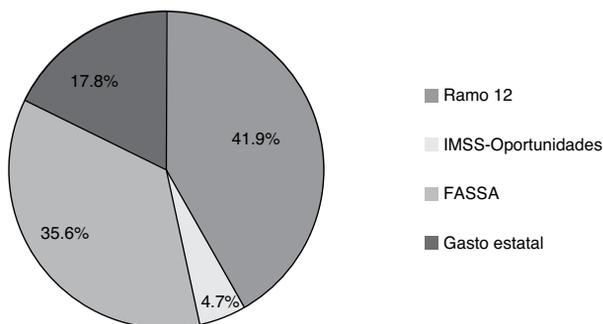
De manera adicional, 18 entidades federativas reciben actualmente recursos

¹¹ Los programas de cáncer cérvico-uterino y caravanas de la salud son ejemplos de programas especiales financiados a través del Ramo 12.

federales para la operación del programa IMSS-Oportunidades. Estos recursos están etiquetados para la operación de las unidades médicas de este programa, las cuales son operadas por el IMSS. Hasta antes de 2004 estos recursos se canalizaban a través del Ramo 12. Desde 2004 se canalizan directamente a través del presupuesto federal asignado de manera directa al IMSS (Ramo 19 del PEF).

Los recursos estatales corresponden a los presupuestos autorizados por los congresos locales, y provienen de la recaudación local y de los recursos que recibe cada entidad por concepto de participaciones, de acuerdo con lo establecido en la LCF (estos recursos son canalizados a través del Ramo 28). El Ramo 12 y el FASSA, naturalmente, constituyen las principales fuentes de financiamiento, como se observa en la gráfica iv.3.

Gráfica iv.3. Composición del gasto público en salud para población no asegurada según fuente de financiamiento, 2007*



* Si se considera únicamente la información reportada por la ss como "gasto distribuable" a las entidades federativas, las participaciones cambian un poco: FASSA tiene 41%, el Ramo 12 33%, el gasto estatal 21% e IMSS-Oportunidades el 5 por ciento.

Fuente: Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007. Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud.

Al considerar el universo completo de fuentes de financiamiento se observan cosas interesantes. En primer lugar, en el periodo 2000-2007 el monto total de gasto federal para población no asegurada (excluyendo el FASSA) aumentó 162% en términos reales, mientras que el FASSA solamente se incrementó 43%. Como se observa en el cuadro iv.1, la mayor parte del crecimiento en el gasto público durante este lapso se dio durante los últimos cuatro años, periodo que coincide con la introducción del SPSS.

Cabe mencionar que una parte del crecimiento observado para el Ramo 12 no necesariamente se tradujo en recursos transferidos a las entidades federa-

tivas.¹² No obstante, si se considera únicamente el componente del Ramo 12 distribuible entre las entidades, el crecimiento real de este ramo alcanza 86% entre 2004 y 2007, cifra de todas maneras mayor que el crecimiento observado en el FASSA para el mismo periodo.

Cuadro IV.1. Crecimiento real del gasto, 2000-2007
(Porcentaje)

<i>Rubro</i>	<i>Periodo</i>		
	<i>2000-2003</i>	<i>2004-2007</i>	<i>2000-2007</i>
Gasto público total no asegurados	20.6	47.0	99.3
Gasto público federal no asegurados			
• con FASSA	19.4	44.4	93.1
• sin FASSA	17.6	80.3	162.9
Ramo 12	19.5	95.9	205.2
FASSA	20.8	14.6	43.3
IMSS-Oportunidades	11.0	5.4	17.4
Gasto estatal	27.2	60.4	133.8

Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007 y Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007.

Esto implicó que la participación del FASSA en el gasto público total haya disminuido de 50% en 2000 a 36% en 2007. Con respecto al componente federal del gasto, esta participación se redujo en el mismo periodo 15 puntos porcentuales, como se observa en el cuadro IV.2.

De lo anterior queda claro que en términos agregados, aunque el FASSA es una fuente de financiamiento importante, su importancia relativa ha disminuido. Además, la participación del FASSA en el total de recursos federales que reciben las entidades federativas es muy variada. Solamente en cuatro entidades rebasa 70% y en nueve es menor al 50% (véase gráfica IV.4).

Por otra parte, la distribución porcentual del FASSA entre entidades no ha cambiado significativamente, como se observa en el cuadro IV.3 y en la gráfica IV.5. Salvo por algunos casos muy específicos, como Veracruz o el Estado de México, en la mayoría de las entidades la participación porcentual entre 1998 y 2008 se ha mantenido casi igual.

¹² En promedio, en el periodo 2004-2007, 72% del Ramo 12 está desglosado por la ss como gasto distribuible entre las entidades federativas.

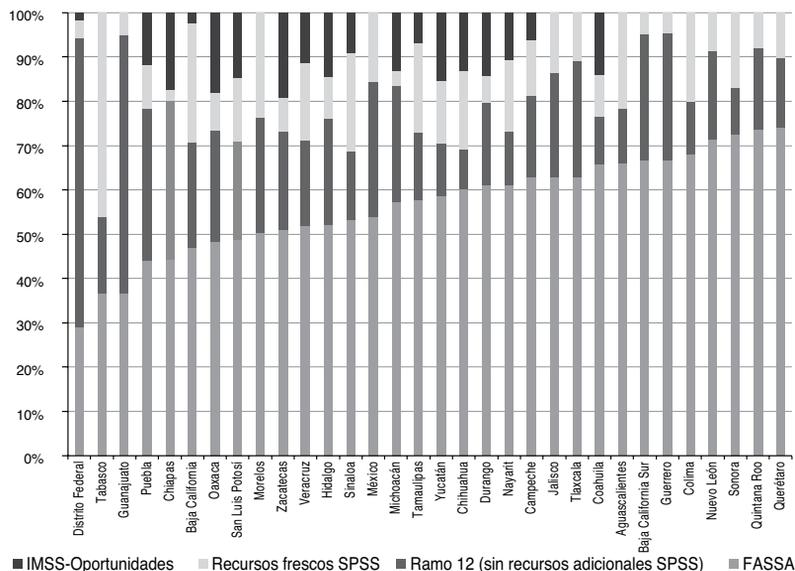
Cuadro IV.2. Participación del FASSA en el gasto público en salud
(Excluyendo la seguridad social)
(Porcentaje)*

<i>Tipo de participación</i>	<i>2000</i>	<i>2007</i>
En el gasto público total	49.5	35.6
En el gasto público federal	58.4	43.4

* Si se considera el presupuesto distribuible, la participación del FASSA con respecto al gasto público total pasó en este periodo de 67 a 41%. Con respecto al gasto federal, la participación se redujo de 85 a 52%. No obstante, la cifra de 2000 no es muy robusta, ya que para ese año el gasto distribuible reportado por la ss representa solamente 3% del Ramo 12. Esto pudiera ser atribuible a cuestiones de medición y clasificación del gasto relacionadas con los primeros esfuerzos institucionales por establecer un sistema de cuentas en salud.

Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007 y base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007.

Gráfica IV.4. Fuentes de financiamiento federal por entidad federativa, 2007



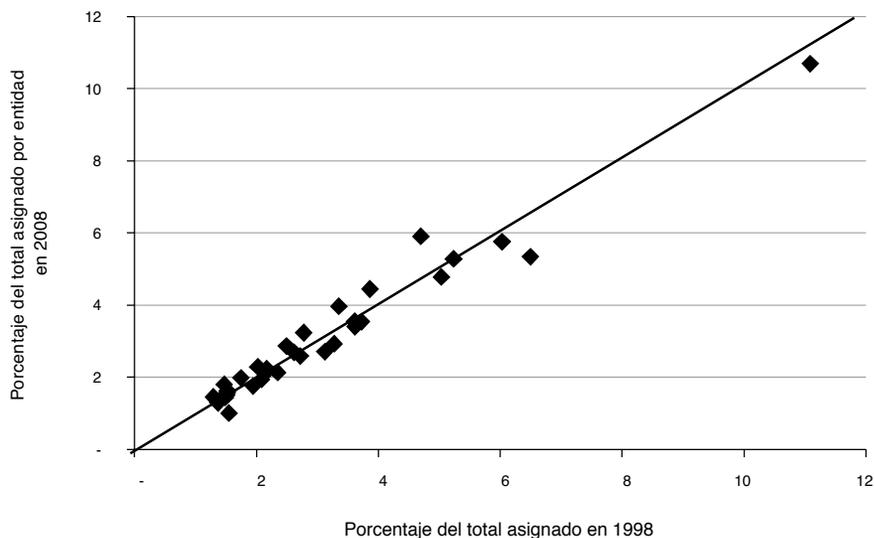
Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007 y base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007.

Cuadro IV.3. Distribución porcentual del FASSA, 1998, 2003 y 2008

<i>Entidad federativa</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>
Aguascalientes	1.49	1.49	1.44
Baja California	2.35	2.14	2.14
Baja California Sur	1.55	1.04	1.01
Campeche	1.53	1.52	1.62
Coahuila	2.08	1.90	1.95
Colima	1.37	1.14	1.29
Chiapas	5.03	4.76	4.79
Chihuahua	2.62	2.80	2.70
Distrito Federal	6.50	5.72	5.35
Durango	2.17	2.17	2.24
Guanajuato	3.72	3.47	3.54
Guerrero	5.23	5.20	5.28
Hidalgo	2.78	2.98	3.24
Jalisco	6.03	6.70	5.76
México	11.09	11.44	10.69
Michoacán	3.61	3.60	3.55
Morelos	1.95	1.79	1.76
Nayarit	1.51	1.44	1.51
Nuevo León	3.28	2.92	2.93
Oaxaca	3.86	4.01	4.45
Puebla	3.35	3.64	3.97
Querétaro	1.75	1.94	1.99
Quintana Roo	1.52	1.60	1.58
San Luis Potosí	2.03	2.12	2.29
Sinaloa	2.49	2.35	2.87
Sonora	3.12	2.97	2.72
Tabasco	2.72	2.51	2.59
Tamaulipas	3.62	3.51	3.41
Tlaxcala	1.29	1.39	1.45
Veracruz	4.70	6.10	5.91
Yucatán	2.19	2.17	2.19
Zacatecas	1.47	1.47	1.81
TOTAL	100.00	100.00	100.00

Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007; base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007, y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

Gráfica IV.5. Distribución del FASSA, 1998 y 2008



Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007; base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007, y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

Para analizar la concentración del gasto entre entidades se calculó el coeficiente de Gini para las 32 entidades federativas durante el periodo 2000-2007. Como se observa en el cuadro IV.4, el FASSA parecería estar menos concentrado que otras fuentes de financiamiento, aunque este resultado podría estar influenciado por posibles problemas de medición del gasto del Ramo 12.¹³

Los resultados del cuadro anterior también podrían ser reflejo de otro tipo de inercias presupuestarias, presentes asimismo en algunos componentes del Ramo 12. Si pensamos que uno de los objetivos del SPSS es precisamente promover mayor equidad en la asignación de recursos, entonces quizá tiene más sentido comparar estos resultados con respecto a la forma en que se distribuyen los recursos del SPSS. Para ello se calculó el coeficiente de Gini para la

¹³ Por ejemplo, los resultados para el año 2000 no se consideran muy robustos puesto que en ese año el gasto distribuible reportado para el Ramo 12 es tan sólo de 3%, en comparación con el porcentaje de gasto distribuible reportado en 2001 (54%) y en años subsiguientes. Este fenómeno podría deberse a cuestiones de medición del gasto.

Cuadro IV.4. Coeficiente de Gini según fuente de financiamiento, 2007

<i>Año</i>	<i>Gasto federal sin FASSA</i>	<i>FASSA</i>	<i>Gasto estatal</i>	<i>Gasto público total</i>
2000	0.47	0.14	0.69	0.18
2001	0.39	0.13	0.69	0.19
2002	0.40	0.14	0.63	0.19
2003	0.33	0.13	0.63	0.19
2004	0.37	0.13	0.57	0.19
2005	0.23	0.14	0.51	0.17
2006	0.21	0.14	0.50	0.17
2007	0.18	0.12	0.56	0.15

Fuente: Estimaciones propias con base en *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007 y base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud para la información del 2007.

Cuadro IV.5. Coeficiente de Gini: Comparación entre FASSA y asignaciones del SPSS

<i>Año</i>	<i>SP: Aportaciones federales por ley*</i>	<i>SPSS: Recursos adicionales*</i>	<i>FASSA **</i>
2007	0.07	0.19	0.12
2008	0.04	0.14	0.13
2009	0.03	0.14	0.13

* Calculado con base en gasto por familia y número de familias.

** Calculado con base en gasto per cápita y población (personas).

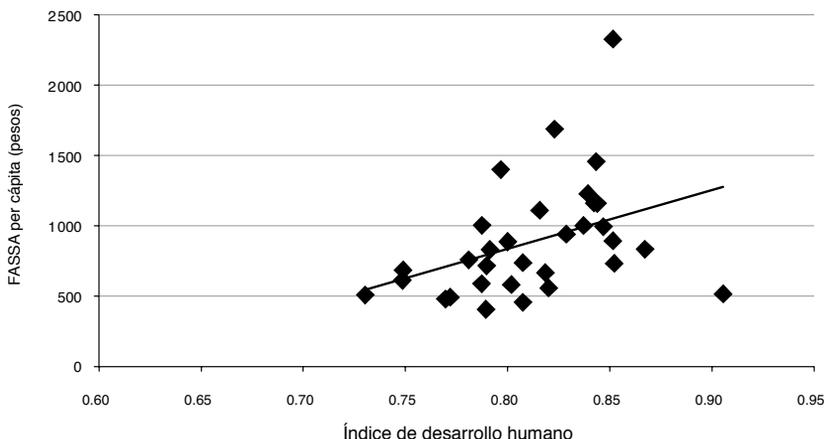
Fuente: Comisión Nacional de Protección Social en Salud; Sistema Nacional de Información en Salud, Secretaría de Salud para la información del 2007; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008; Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

asignación de recursos del SPSS tal y como se define en la LGS, y la asignación de los recursos adicionales del SPSS. Como se observa en el cuadro IV.5, las asignaciones definidas por ley para el SPSS son las que presentan una mayor igualdad entre entidades. La distribución de recursos adicionales bajo el SPSS muestra una concentración similar a la del FASSA.

Finalmente, el FASSA no necesariamente se asigna en correspondencia con las necesidades de salud. Un rápido vistazo a la relación entre el FASSA asignado y el índice de desarrollo humano por entidad federativa muestra que las

entidades con menor grado de desarrollo son aquellas que reciben una menor asignación per cápita del FASSA¹⁴ (véase la gráfica IV.6).

Gráfica IV.6. Relación entre la asignación del FASSA y el índice de desarrollo humano, 2005



Fuente: *Boletín de Información Estadística 2007*. Series históricas 2000-2007, y PNUD, 2009.

Del análisis anterior es posible concluir que las reglas vigentes que gobiernan al FASSA limitan su potencial redistributivo entre entidades federativas, ya que el mismo se asigna en función de la oferta de servicios (85% se destina al pago de servicios de personal, y este porcentaje se ha mantenido constante a lo largo del tiempo). No obstante que los resultados del coeficiente de Gini indican que la concentración del FASSA es menor que otras fuentes de financiamiento, la comparación con respecto al SPSS permite anticipar que el potencial del FASSA para mejorar la equidad en la asignación de recursos entre entidades federativas ha sido limitado y seguirá siéndolo siempre y cuando no se realicen cambios a su forma de asignación.

¹⁴ Existen diferentes indicadores que se pueden utilizar como *proxy* de las necesidades de salud, entre ellos la esperanza de vida, la tasa de mortalidad o la razón de mortalidad estandarizada, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, estos indicadores presentan ciertos problemas, particularmente relacionados con el subregistro de muertes. Por ello se optó por utilizar el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque esta variable incluye de manera indirecta la mortalidad, pues toma en cuenta la esperanza de vida en su cálculo, incluye otras variables, como el nivel de educación y de ingreso, que también son consideradas como factores que determinan los resultados de salud.

ALTERNATIVAS DE ASIGNACIÓN DEL FASSA

Si el FASSA tal y como se encuentra definido en la actualidad no contribuye a lograr la equidad en el financiamiento, las preguntas lógicas que siguen son ¿cómo debe asignarse el FASSA para lograr una mayor equidad?, y ¿qué podemos esperar de esta nueva asignación? Esta sección analiza las posibilidades que existen y sus implicaciones para dar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública. Para llevar a cabo este análisis nos basamos en el modelo de Hall y Jones (2007).

Marco conceptual

En Hall y Jones (2007) los autores establecieron un modelo en el cual el gasto en salud y el estado de salud no son variables independientes sino que están correlacionadas: las sociedades deciden cuánto de su ingreso disponible gastar en consumo de otros bienes y cuánto gastar en salud; al hacerlo, mejoran su estado de salud. Esta selección dependerá de las preferencias de la población y de los objetivos de quienes toman decisiones, en términos económicos conocido como el planeador social.

El primer componente del modelo es la función de utilidad en cada periodo de cada una de las entidades federativas, denotadas por a : $u_{a,t}(c_{a,t}, x_{a,t})$. La utilidad depende además del consumo, c , del estado de salud, x . En este modelo se supone que la función de utilidad consiste en un valor base $b_{a,t}$ y en una función que cambia con el consumo y el estado de salud $u(c_{a,t}, x_{a,t})$. Se asume que este último argumento de la función de utilidad es separable de forma aditiva entre estado de salud y consumo, que el consumo sigue la especificación de elasticidad constante en el consumo, y que la calidad de vida es una función con elasticidad constante del estado de salud (γ , δ y σ son positivos).

$$u_{a,t}(c_{a,t}, x_{a,t}) = b_{a,t} + \frac{c_{a,t}^{1-\gamma}}{1-\gamma} + \delta \frac{x_{a,t}^{1-\sigma}}{1-\sigma}. \quad (1)$$

Para estimar el modelo tienen que determinarse valores para los parámetros. No es fácil obtener estimaciones de los parámetros, y los ajustamos a Hall y Jones (2007). El modelo por cierto puede ser usado para hacer análisis de sensibilidad de los parámetros. En nuestra aplicación, los valores iniciales se producen con una γ de 2, una σ de 0.5 y un parámetro fijo δ igual a 1.

El estado de salud de las personas se produce a través de una función de producción de la forma $x_{a,t} = f_a(z, h_{a,t})$, en la cual $h_{a,t}$ es el gasto en salud y z_a es un parámetro de productividad, que en realidad mide el avance tecnológico

en el tiempo y es igual para todas las entidades. Es importante mencionar que $h_{a,t}$ incluye todo el gasto en salud de la población sin seguridad social: gasto federal, estatal y gasto privado, pues el dinero que se gasta en cada familia es fungible para determinar la salud de las personas. Como en el artículo original, se supone que f_a sigue la forma funcional:

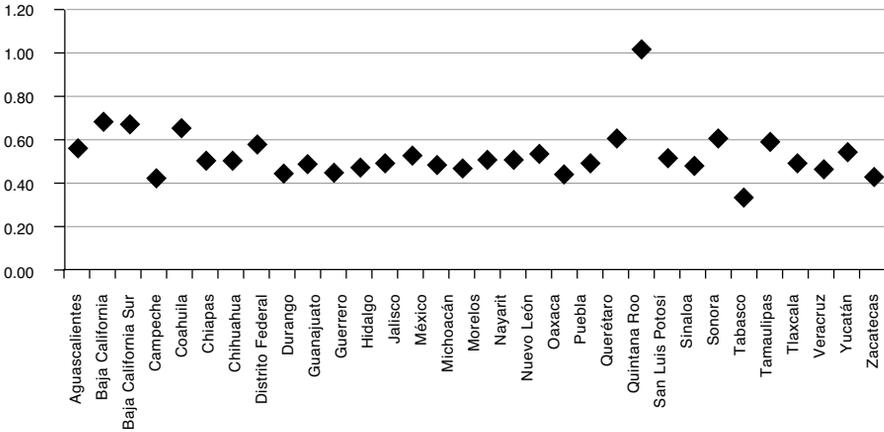
$$x_{a,t} = A_a \left(z_t h_{a,t} \right)^{\theta_a} \quad (2)$$

Esta forma funcional implica rendimientos decrecientes si el parámetro θ es menor a 1, y crecientes si es mayor a 1. El parámetro θ es fundamental en este modelo, pues mide la efectividad del gasto en salud en cada entidad. Debido a la falta de una serie de tiempo larga de las condiciones de salud de la población sin seguridad social, los parámetros se tomaron de Martínez (2008): los θ son los coeficientes que surgen de hacer regresiones lineales simples para una transformación logarítmica de la ecuación (2) para cada entidad federativa. Las regresiones se hacen con información anual de las entidades desde 2000 hasta 2007, lapso para el cual se tiene información del estado de salud (en este caso aproximado por la tasa de mortalidad infantil) y del gasto total. El parámetro de la innovación tecnológica se aproxima como $z_{t+1} = e^{g_t} z_t$. Como se establece en Hall y Jones (2007), la evidencia del valor de g es muy escasa en la bibliografía, así que en Martínez (2008) se establece en 0.005, la mitad del valor fijado por Hall y Jones para Estados Unidos. Esto significa que el avance tecnológico se aproxima al avance tecnológico del resto de la economía.

El supuesto básico es que el parámetro es igual cuando se incluyen en la estimación el gasto total estatal y las condiciones de salud de toda la población de la entidad, en contraste con el caso en el que se consideran únicamente el gasto para la población sin seguridad social y su estado de salud. Esta situación, aunque debe ser corroborada conforme haya mayor información disponible, parece sensata, pues existe evidencia de que las disparidades entre las entidades federativas son similares cuando se analiza la población total y la población sin seguridad social. Lo relevante para el estudio es señalar que hay una variabilidad importante en la efectividad del gasto en cada entidad y que de esta forma no es de esperar que el efecto agregado en el estado de salud sea suma cero cuando se transfieren recursos de una entidad federativa de la república a otra. La gráfica iv.7 muestra estos coeficientes.

Como se puede observar en la gráfica, en la mayoría de las entidades el coeficiente varía entre 0.40 y 0.60. En Tabasco se ubica en 0.34, mientras que en Quintana Roo está en 1.02. Estas dos entidades son casos especiales. Tabasco, históricamente, ha recibido montos altos de recursos federales, y Quintana Roo es una entidad con altos niveles de inmigración de personas jóvenes y sa-

Gráfica iv.7. Coeficiente de efectividad en población sin seguridad social por entidad federativa



Fuente: Martínez (2008).

nas. En las demás entidades la variación, aunque acotada entre los dos rangos que se señalan, no deja de ser importante y de tener implicaciones significativas para las simulaciones.

En este modelo θ captura todas las variables que intervienen en la relación entre el gasto disponible para invertir en salud y los resultados de salud. A nivel agregado podemos agruparlos en el contexto sociodemográfico y epidemiológico y la eficiencia en el uso de los recursos. De esta forma, θ , aunque muy útil para el modelo, no debe ser usada como un parámetro que evalúa los sistemas de salud sin ser acompañada por un análisis más amplio que incorpore otros indicadores de los determinantes de los resultados de salud. Jaysuriya y Wodon (2007), al analizar la eficiencia de las diferentes entidades en producir resultados de salud, han encontrado que efectivamente el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y otras variables sociodemográficas, como el índice de analfabetismo, tienen una significancia importante para determinar los resultados de salud; no obstante, también observaron que algunas entidades hacen un uso ineficiente de los recursos, y que Guerrero, Oaxaca y Chiapas destacan en ese sentido.

Ahora bien, para establecer las diferentes alternativas, imaginemos un planeador social que tiene la siguiente función de bienestar social, FBS:

$$FBS_t = f \left[u_{1,t} \left(c_{1,t}, x_{1,t} \right), \dots, u_{32,t} \left(c_{32,t}, x_{32,t} \right) \right]. \quad (3)$$

La FBS puede tener diferentes formas funcionales, dependiendo de los objetivos del planeador social. Las diferentes formas funcionales arrojarán diferentes arreglos de asignación de recursos, pero en todo caso el planeador social tiene que cumplir con las siguientes restricciones

$$y_{a,t} + h_{a,t}^{FASSA} = c_{a,t} + h_{a,t}^{\neq FASSA} + h_{a,t}^{FASSA} \quad (4)$$

$$h_{a,t} = h_{a,t}^{FASSA} + h_{a,t}^{\neq FASSA} \quad (5)$$

$$h_t^{FASSA} = \sum_{a=1}^{32} h_{a,t}^{FASSA} \quad (6)$$

Es decir, en este modelo el FASSA se modela como una transferencia a la entidad que puede ser gastada únicamente en salud. El gasto en salud del FASSA, más el gasto diferente al FASSA, es el gasto total en salud del que disponen las entidades. El monto agregado del FASSA está determinado por el presupuesto y sólo se puede cambiar su distribución. En principio el FASSA y otro gasto en salud podrían sustituirse, pero en los ejercicios que siguen se supone que el gasto en salud diferente al FASSA se mantiene constante.

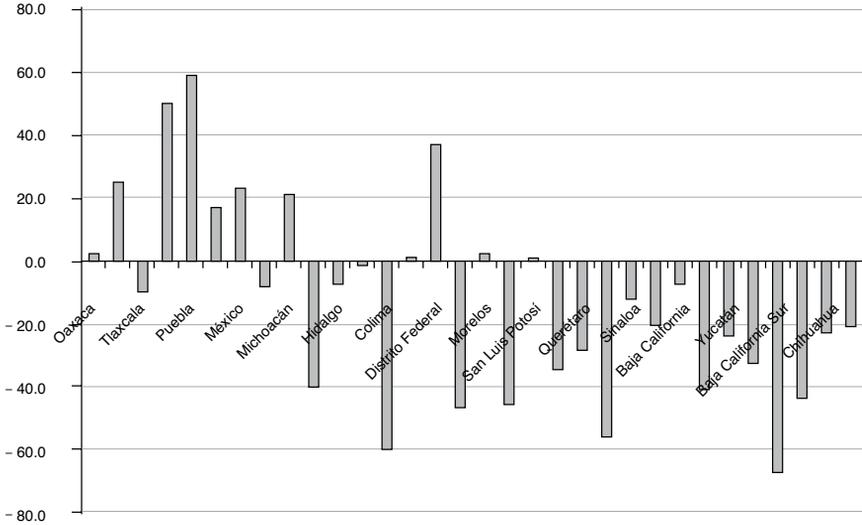
Bajo este marco conceptual podemos analizar diferentes formas de asignación del FASSA. Dos que son las más lógicas de ilustrar, si lo que se busca es disminuir las desigualdades/inequidades, son aquellas que buscan la igualdad en los insumos, es decir en el gasto, y la que busca la igualdad en los resultados, es decir en la utilidad de cada una de las entidades federativas, en términos de economía de la salud, la que busca la equidad.

Escenario 1: Asignación per cápita del FASSA

En este caso el planeador social busca distribuir el FASSA en función de número de personas sin seguridad social, es decir, a cada entidad se le daría un monto per cápita multiplicado por la población sin seguridad social. El planeador social no tiene facultades para asignar el gasto en salud diferente al FASSA. La gráfica IV.8 muestra la diferencia porcentual —respecto al FASSA actual— en los presupuestos totales del FASSA por entidad ordenados por la condición de salud. Dos datos son interesantes. Primero, evidentemente existiría una redistribución de recursos; de hecho el coeficiente de Gini pasaría de 0.12 actualmente a cero, en un escenario de distribución capitada. Segundo, la distribución se realizaría de las entidades que tienen mejores resultados de salud a entidades que tienen peores resultados de salud, con algunas excepciones

como Tlaxcala y el Distrito Federal, aunque debemos recordar que el Distrito Federal es especial pues vía el Ramo 12 se asignan importantes recursos hacia los hospitales de especialidades administrados por la ss.

Gráfica IV.8. Diferencia porcentual entre el FASSA actual *vs.* FASSA capitado

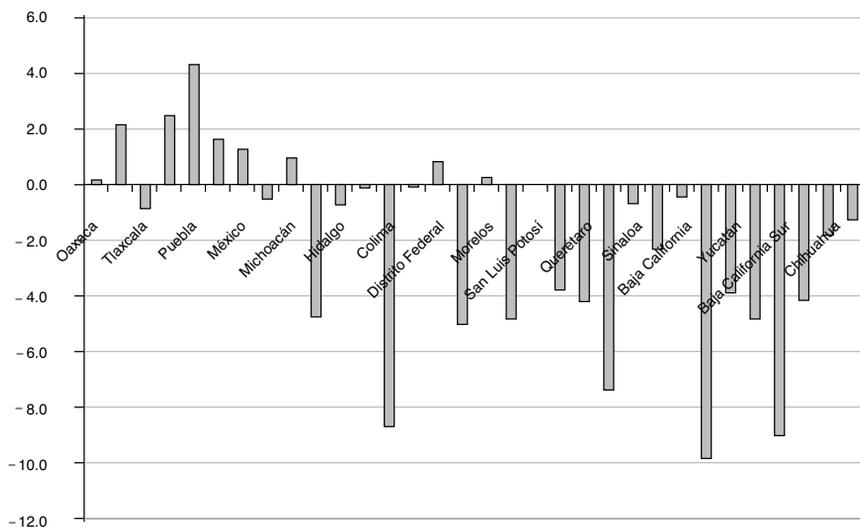


Ahora bien, ¿cuál sería el impacto en los resultados de salud teniendo en cuenta la efectividad del gasto en salud? Esta respuesta es fundamental si el objetivo de una nueva política de asignación es cerrar brechas en los resultados de salud. La gráfica IV.9 muestra los cambios en los resultados de salud actuales y simulados ordenados como en la gráfica anterior.

Los cambios en los resultados de salud son menores, en general, que en el caso del gasto, pues el FASSA es sólo un componente del gasto por familia en salud: a menor participación del FASSA en la suma de todas las fuentes de financiamiento, menor el impacto, y viceversa. No obstante lo anterior, la transferencia de recursos del FASSA sí podría mejorar los resultados de salud de la población que actualmente registra los indicadores más bajos de salud. De hecho, este tipo de transferencia generaría, aunque en bajo grado, una desigualdad a favor de las entidades con un PIB per cápita menor, pues el IC pasaría de 0.0080 a -0.002. A nivel agregado, la sociedad registraría una mejora, pues el bienestar social es mayor bajo este escenario que en la situación actual.

Lo que este resultado nos indica es que con los mismos recursos se puede eliminar la desigualdad en la asignación del FASSA e inclusive se revertiría la inequi-

Gráfica iv.9. Estado de salud actual vs. estado de salud simulado por capitación



dad en los resultados de salud y en la utilidad que ésta proporciona a los individuos, pues todos tienen las mismas preferencias. La sociedad, además, estaría mejor en términos de bienestar social, pues las ganancias en utilidad de los que reciben recursos más que compensan las pérdidas de los que pierden recursos.

Escenario 2: Criterio maximin de la FBS

El término filosófico *maximin*, empleado originalmente por John Rawls, describe una forma de asignación de bienes que busca solucionar las inequidades. Bajo este concepto, el planeador social busca una forma de asignación que le proporcione el mayor beneficio a la persona que se encuentra en la posición más desventajosa. Bajo nuestro marco conceptual el problema del planeador social sería:

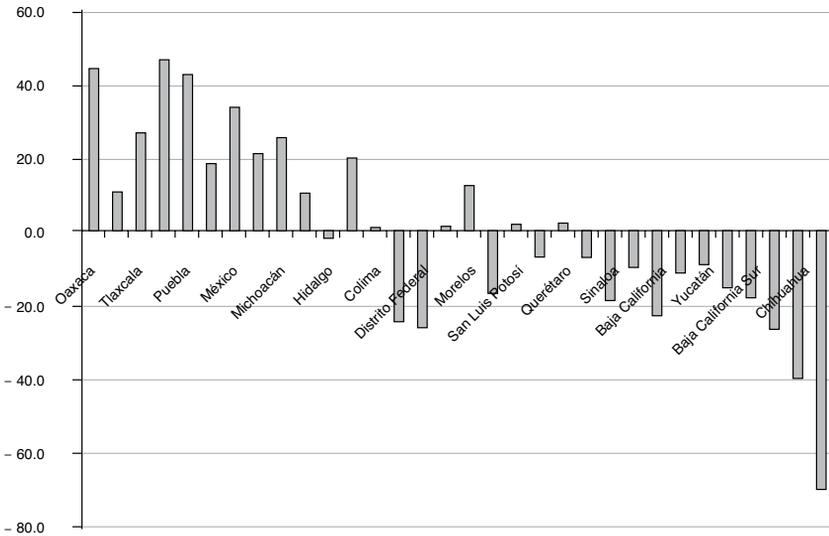
$$FBS_i = \max \left[\min u_{a,i} \left(c_{a,i}, x_{a,i} \right) \right] \quad (7)$$

sujeto a las restricciones (4) a (6).

Como la función de utilidad es separable entre consumo y estado de salud, y el planeador social no puede afectar ni el consumo ni otros gastos en salud, el problema se limita a tratar de redistribuir el FASSA buscando el *maximin* de la utilidad que proporciona el estado de salud. No obstante, como en este

modelo sencillo todas las entidades federativas tienen las mismas preferencias, esto es igual a buscar el *maximin* del estado de salud. Es decir, se distribuyen los recursos de modo que se asignan recursos del FASSA a la entidad más pobre, hasta que se iguala el estado de salud de esta entidad con los resultados de salud de la segunda entidad con peores resultados de salud. Luego se asignan recursos a las dos entidades con peores resultados de salud, hasta que éstos se igualan con los resultados de salud de la tercera entidad con peores resultados de salud. Este proceso continúa sucesivamente hasta que se agotan los recursos del FASSA. Los resultados de esta distribución se muestran en las gráficas IV.10 y IV.11.

Gráfica IV.10. Diferencia porcentual entre el FASSA actual *vs.* FASSA de *maximin*

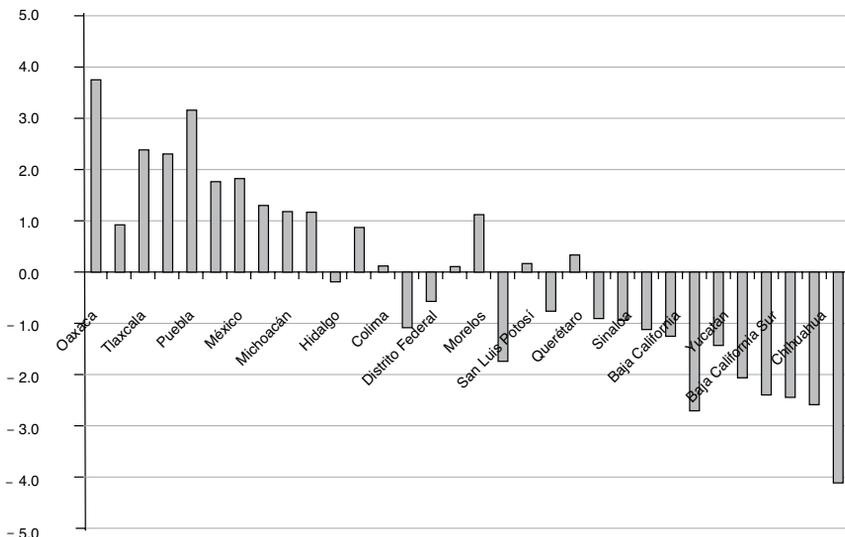


Como se puede observar, en este caso se beneficia de la transferencia de recursos un mayor número de entidades, y se trata de las que tienen actualmente los peores resultados de salud. Bajo esta alternativa se logra la equidad en salud, al igualar el estado de salud en todas las entidades, y además también se observa una mejora en el bienestar social.

CONCLUSIONES

Los análisis presentados en este capítulo muestran que dos décadas después de que se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud todavía

Gráfica iv.11. Diferencia porcentual entre el estado de salud actual vs. estado de salud simulado por *maximin*



queda pendiente cerrar las brechas en las condiciones de salud de los diferentes grupos de población. En el mundo ideal que nos imaginamos, las brechas en las condiciones de salud que se observen entre los diferentes grupos poblacionales deberían reflejar únicamente las preferencias de la población por diferentes niveles de estado de salud. Hoy, sin embargo, observamos que las diferentes condiciones de salud son el reflejo —además de muy dispares contextos socioeconómicos—, de una falta de cobertura universal de los esquemas públicos de aseguramiento médico, de capacidades muy heterogéneas en las entidades para utilizar de manera efectiva los recursos de los que disponen los gobiernos locales y, foco de este análisis, de una forma de asignación de recursos federales que no ha priorizado la reducción de las brechas en las condiciones de salud.

Si bien se reconoce que las reformas financieras recientes al componente público del sistema de salud en México van en la dirección correcta para corregir la amplitud de las brechas en las condiciones de salud, falta un largo camino por recorrer. No obstante, los resultados de este análisis son positivos, pues indican que una reconfiguración del FASSA ayudaría significativamente e incluso podría hacer desaparecer las brechas en salud, por lo menos entre la población sin seguridad social de las diferentes entidades federativas.

El análisis de la desigualdad en la distribución de los recursos se enfocó

únicamente en el FASSA, pero es claro que un análisis de esta naturaleza debe hacerse en un contexto más amplio de la estructura de financiamiento para la atención de la población sin seguridad social. Aunque la desigualdad en la asignación del FASSA parece ser menor que la de otras fuentes de financiamiento, la existencia de varias fuentes de financiamiento, cuyos efectos en términos de desigualdad varían y se compensan entre sí, no tiene mucho sentido. Lo óptimo sería contar con una sola fuente de financiamiento establecida bajo criterios de equidad. En ese sentido, el SPSS seguramente servirá para alinear la multiplicidad de recursos bajo criterios más equitativos, pero su potencial para redistribuir los recursos entre entidades federativas se limita solamente a los recursos adicionales que se canalizan al sistema. Con el SPSS se espera, *a priori*, menor desigualdad en la asignación de recursos a las entidades federativas, pero no necesariamente lograr una perfecta equidad en la asignación ni mayor equidad en las condiciones de salud. El andamiaje legal y operativo del SPSS, sin embargo, es una base que puede ser usada para realizar una reforma más amplia que unifique y distribuya, bajo reglas homogéneas, todos los recursos que se asignan a las entidades federativas.

Estamos conscientes de que los resultados de este análisis, aunque muy útiles para justificar una reforma a la LCF, no plantean sencillamente una receta a seguir. Creemos que en la toma de decisiones tienen que considerarse situaciones que no se incorporaron al modelo. En primer lugar, este modelo tomó como dada la efectividad del gasto en salud en las diferentes entidades. Ésta fue una decisión consciente, pues creemos que una mayor efectividad o eficiencia en la forma de utilizar los recursos debe ser atacada con otros instrumentos que han probado su utilidad en otros países. La asignación de los recursos federales determina la disponibilidad de los recursos como punto de partida para la prestación de los servicios, y es deseable que en ella predomine un criterio de equidad. La eficiencia es un tema que se puede promover, por ejemplo, con la forma en que se financia y organiza la prestación de los servicios a nivel local, destacando, por supuesto, la forma de pago a los proveedores de servicios, la mezcla de proveedores público-privados y el aprovechamiento de las tecnologías de información, sólo por mencionar algunos ejemplos. Esto, sin embargo, implica que el mecanismo que se diseñe para la asignación del FASSA debe ser lo suficientemente flexible como para que periódicamente los recursos que se asignen a cada una de las entidades reflejen las mejoras en el uso de los recursos y las condiciones de salud de la población, es decir, que se permita un coeficiente de efectividad que varíe y se consideren las condiciones de salud de la población.

Segundo, en este modelo no se plantearon cambios a la forma de distribución de las otras fuentes de financiamiento que van a la población sin seguri-

dad social. En este sentido aunque el SPSS representa un avance, pues asigna un monto capitado a cada familia, los resultados presentados en la sección anterior muestran que se pueden lograr otros resultados, que no deben ser descartados, si los recursos se asignan por las condiciones de salud de la población. En este sentido, sugerimos que se revise el esquema de financiamiento del SPSS para que se le dé mayor peso a las condiciones de salud, posiblemente a través de la fórmula de asignación de la aportación solidaria federal ya prevista como parte del SPSS.

Finalmente, no queremos dejar pasar la oportunidad de aclarar que el alcance de las mejoras analizadas en este capítulo seguirá siendo parcial mientras no se realice una reforma general al sistema de salud en México, en el que se incluya al IMSS, y se busque integrar el gasto público con el gasto privado, que hoy equivale a 50% del gasto total en salud. El alcance de la cobertura universal con la implementación del SPSS debe ser visto sólo como el primer paso. La transición de un sistema compuesto por diferentes subsistemas aislados, silos, a un sistema integrado, debe ser la meta en los próximos años. Las reformas que se hagan al FASSA deben contextualizarse en ese escenario ideal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, N., G. Marrufo y A. Montesinos (2006), “Desigualdad en salud en México: Un análisis de sus factores determinantes”, *Comercio Exterior*, vol. 56 (2): 106-113.
- Arzoz, J. y F. M. Knaul (2003), “Inequidad en el gasto del gobierno en salud”, en *Ca-leidoscopio de la salud*, México, CASE Salud, Fundación Mexicana para la Salud, pp. 185-194.
- Barraza-Lloréns, M., S. Bertozzi, E. González-Pier y J. P. Gutiérrez (2002), “Addressing Inequity in Health and Health Care in Mexico”, *Health Affairs*, vol. 21, núm. 3, pp. 47-56.
- Colman, X. y E. van Doorslaer (2003), “On the Interpretation of a Concentration Index of Inequality”, Ecuity II Project, documento de trabajo 4, agosto.
- Díaz, A. (1999), “El impacto local de las políticas sociales federales”, en J. Pineda (coord), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac.
- Diderichsen, F. (2004), *Resource Allocation for Health Equity: Issues and Methods*, Health Nutrition and Population Discussion Paper, Washington, D. C., World Bank, p. 23.
- Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2007, Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais) [México]: Secretaría de Salud, disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx>, consultado el 5 de agosto de 2009.
- Hall, R. E. y C. I. Jones (2007), “The Value of Life and the Rise in Health Spending”, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), pp. 39-72.

- Homedes, N. y A. Ugalde (2006), “Decentralization of Health Services in Mexico: A Historical Review”, en N. Homedes y A. Ugalde (eds.), *Decentralizing Health Services in Mexico: A Case Study in State Reform*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, U. S. Contemporary Perspective Series, 25.
- Jayasuriya, R. y Q. Wodon (2007), “Efficiency in Improving Health and Education Outcomes: Provincial and State-Level Estimates for Argentina and Mexico”, *Estudios Económicos* 22(1) (México, El Colegio de México), pp. 57-97.
- Knaul, F. M. y J. Frenk (2005), “Health Insurance In Mexico: Achieving Universal Coverage Through Structural Reform”, *Health Affairs*, vol. 24, núm. 6, pp. 1467-1476.
- Martínez, G. (2008), “Análisis de desigualdad del gasto en salud en México”, documento de apoyo al Informe sobre Desarrollo Humano 2008/2009, PNUD.
- Martínez, G., N. Aguilera y D. Chernichovski (2009), *The Emerging Paradigm and the Mexican Healthcare System*, mimeo.
- Merino, G. (2003), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, en *Caleidoscopio de la salud*, México, CASE Salud, Fundación Mexicana para la Salud, pp. 195-207.
- Musgrave, R. (1961), “Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism”, en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, pp. 97-134.
- O’Donnell, O., E. van Doorslaer, A. Wagstaff y M. Lindelow (2008), *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data*, Washington, D. C., World Bank, pp. 220.
- Parker, W. S. y E. González Pier (2001), “Health System Inequalities and Poverty in Mexico”, en *Investment in Health: Social and Economic Returns*, Washington, D. C., Panamerican Health Organization, pp. 207-217.
- PNUD (2009), *Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005*, México, PNUD, p. 455, disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/index.html>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público [México], disponible en http://www.shcp.gob.mx/egresos/contabilidad_gubernamental/cuenta2008/index.html, consultado el 5 de agosto de 2009.
- (1998), *Ley de Coordinación Fiscal*, México.
- , *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. Analítico del PEF 2009*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público [México], disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>, consultado el 5 de agosto de 2009.
- Secretaría de Salud (2003), “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2003.
- (2004), “Reglamento de la Ley General en materia de protección social en salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de abril de 2004.
- Secretaría de Salud (2006), *Sistema de Protección Social en Salud. Elementos conceptuales, financieros y operativos*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 309.
- (2007), *Boletín de Información Estadística*, Archivo: Series históricas 2000-2007, Di-

rección General de Información en Salud, Secretaría de Salud [México], disponible en <http://www.sinais.salud.gob.mx/publicaciones/index.html>, consultado el 5 de agosto de 2009.

— (2009), “Decreto por el que se reforman los artículos 77 Bis12 y 77 Bis 13 de la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2009.

Vázquez V. M., M. F. Merino y R. Lozano (2006), *Las cuentas en salud en México, 2001-2005*, Dirección General de Información de Salud, Secretaría de Salud [México], disponible en <http://www.sinais.salud.gob.mx/publicaciones/index.html>, consultado el 5 de agosto de 2009.

Wagstaff, A., E. van Doorslaer y P. Paci (1991), “On the Measurement of Inequalities in Health”, *Social Sciences and Medicine* 33(5): 545-557.

Zurita, B., R. Lozano, T. Ramírez y J. L. Torres (2003), “Desigualdad e inequidad en salud”, en *Caleidoscopio de la salud*, México, CASE Salud, Fundación Mexicana para la Salud, pp. 29-39.

V. EFICACIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES

CARLOS MORENO JAIMES*

INTRODUCCIÓN

La descentralización del gasto público a escala municipal en México ha buscado dotar a los gobiernos locales de mayores capacidades fiscales para atender las necesidades básicas de los ciudadanos, así como promover que las decisiones de política pública sean más permeables a las preferencias de los votantes. Este proceso se inició formalmente con la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, la cual estableció un conjunto de servicios públicos cuya provisión quedó bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, incluyendo agua potable, drenaje y alcantarillado, entre otros. Sin embargo, el proceso de descentralización dio un giro importante cuando el gobierno federal comenzó a transferir una cantidad muy importante de recursos a estados y municipios a partir de la creación del Ramo 33, en 1998, recursos que anteriormente se ejercían desde las dependencias de la administración pública federal. Desde su creación, el Ramo 33 estableció dos fondos para ser ejercidos por los gobiernos municipales de todo el país: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), el cual está etiquetado para destinarse a 10 rubros específicos de obra pública y acciones sociales,¹ y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, cuyas etiquetas son menos rígidas, aunque prioriza el cumplimiento de las obligaciones financieras municipales y el gasto en seguridad pública.

* Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). El autor agradece la colaboración de Francisco Parra en el procesamiento de los cuadros y gráficas que aparecen en este documento, así como las observaciones y recomendaciones de un dictaminador anónimo.

SIGLAS. FISM, Fondo de Infraestructura Social Municipal; IDH, índice de desarrollo humano; INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; LFC, Ley de Coordinación Fiscal.

¹ Los rubros específicos del FISM, tal y como se define en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, 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.

El presente trabajo pretende hacer una contribución empírica a la bibliografía sobre gobiernos municipales en México. En sus inicios, la misma comenzó a advertir sobre la importancia que fueron adquiriendo los ayuntamientos en la esfera político-administrativa como consecuencia de la democratización electoral que el país experimentó desde finales de la década de los ochenta.² Más tarde, varios estudios analizaron las diversas innovaciones llevadas a cabo por gobiernos municipales en temas sumamente diversos, tales como la modernización administrativa, la promoción de la participación ciudadana, el manejo de las finanzas públicas, las estrategias de provisión de servicios públicos, entre muchos otros.³ Sin embargo, pocos estudios han evaluado de manera sistemática si todos esos cambios impulsados desde la esfera local de gobierno han tenido algún efecto significativo sobre la calidad de vida de los ciudadanos.⁴ Este capítulo intenta aportar evidencia empírica sobre las consecuencias del gasto municipal en la provisión de dos servicios básicos que están bajo la responsabilidad de los gobiernos locales: el agua potable y el drenaje.

Específicamente, este trabajo persigue dos objetivos. El primero consiste en analizar la lógica de la distribución del FISM desde su creación, en 1998, hasta 2005, tanto entre los estados de la república como entre los municipios pertenecientes a seis estados. Específicamente, investigo en qué medida la distribución territorial de los recursos de dicho fondo está asociada con las condiciones de desarrollo humano prevalecientes en los estados y municipios del país. Este análisis no se lleva a cabo mediante un modelo formal, sino a través de estadísticas descriptivas y gráficas.⁵ El segundo objetivo consiste en evaluar la efectividad del gasto municipal en aumentar la cobertura de agua potable y drenaje durante el periodo 2000-2005. El análisis aprovecha que los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre finanzas públicas municipales permiten identificar el monto de recursos que cada municipio destina a la provisión de agua potable. El análisis de la efectividad del gasto se realiza a través de un modelo econométrico estimado a partir de datos a nivel municipal para todo el país.

Los resultados del primer análisis sugieren que la distribución territorial

² El trabajo de Rodríguez y Ward (1995) fue uno de los pioneros en ese tema.

³ Algunos trabajos ilustrativos sobre las innovaciones en los gobiernos locales de México son los de Cabrero (1996); Merino (1994); Ziccardi (1997); Rodríguez (1997), y más recientemente el de Grindle (2007).

⁴ Una notable excepción es el estudio de Díaz Cayeros y Silva Castañeda (2004).

⁵ Un análisis más formal de la distribución del FISM puede encontrarse en el trabajo de Hernández y Jarillo (2007), aunque la información que lo sustenta proviene de una encuesta nacional a presidentes municipales, mientras que los que presento en este capítulo provienen de la base de datos de finanzas municipales del INEGI.

del FISM entre los estados se ha ido alineando, cada vez más, a una lógica compensatoria, en la cual los estados con menores grados de desarrollo reciben proporcionalmente más recursos. Sin embargo, la distribución del FISM entre municipios no parece seguir la misma lógica en todos los estados analizados. Por otra parte, el análisis de la efectividad del gasto municipal revela que éste sí ha tenido un impacto sobre el crecimiento de la cobertura de agua potable y drenaje, aunque su efecto depende, predominantemente, de los niveles de cobertura existentes al inicio del periodo analizado. Pero el hallazgo más relevante para el diseño de política pública es que la dispersión territorial de la población es el factor que obstaculiza en mayor medida el acceso de los hogares mexicanos a esos dos servicios, al elevar considerablemente el costo de su provisión.

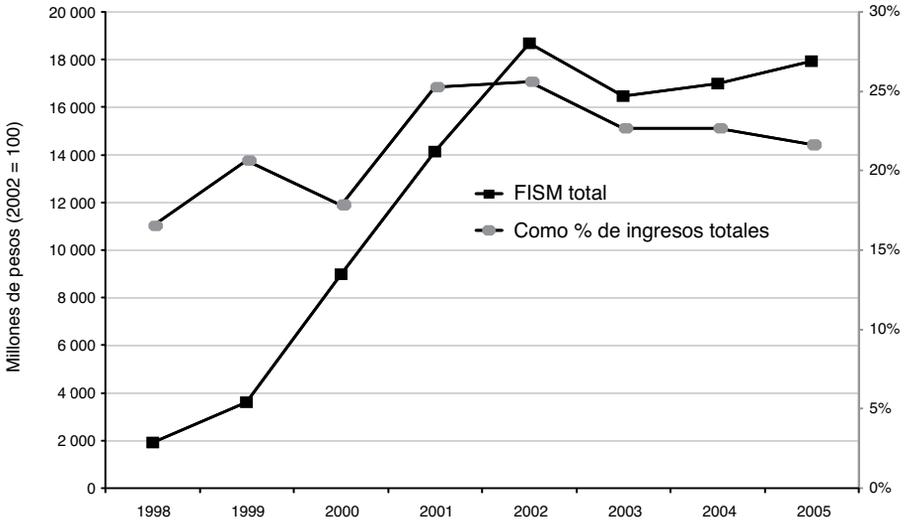
LA ASIGNACIÓN TERRITORIAL DEL FISM EN MÉXICO

Desde que el FISM entró en operación, a partir de 1998, sus recursos han crecido continuamente en términos reales, hasta alcanzar en 2002 su nivel máximo y posteriormente estabilizarse alrededor de 17 000 millones de pesos (a pesos constantes de 2002), tal como se muestra en la gráfica v.1. El peso del FISM dentro de las finanzas municipales también fue creciendo: comenzó representando alrededor de 17% de los ingresos totales de los ayuntamientos en 1998, pero tres años después su peso relativo subió a 25% y posteriormente disminuyó hasta alcanzar, en 2005, un valor promedio cercano a 20% de los ingresos municipales totales. Sin embargo, el peso del FISM en las finanzas municipales es menor conforme aumenta el grado de desarrollo humano de los municipios, como se observa en la gráfica v.2, lo cual se explica porque el FISM se asigna en mayor proporción a los municipios con mayores grados de marginación socioeconómica, y además porque éstos suelen tener menos posibilidades de recaudar ingresos propios, dado lo endeble de su base tributaria.

¿Cuál ha sido la lógica de la distribución del FISM entre los estados y los municipios de México? Para responder esta interrogante es necesario mencionar que, formalmente, la distribución territorial del FISM opera en dos etapas: en la primera el gobierno federal distribuye los recursos a las 31 entidades federativas del país siguiendo la fórmula definida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual incluye indicadores monetarios y no monetarios de pobreza.⁶ La segunda etapa consiste en la distribución hacia los municipios

⁶ La creación de fórmulas para la distribución territorial de recursos para el combate a la pobreza en México fue una de las innovaciones del Ramo 33, pues se buscaba reducir la discrecionalidad política en las decisiones de distribución entre estados y municipios. Un análisis de este asunto puede consultarse en el trabajo de Scott (2004).

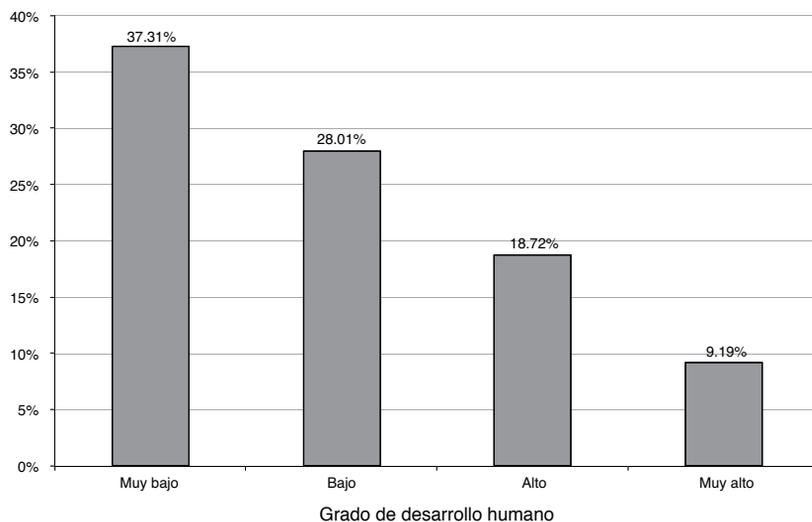
Gráfica v.1. Evolución de las aportaciones del FISM en México, 1998-2005
Millones de pesos constantes (2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e).

por parte de los gobiernos estatales, los cuales también están obligados a elegir entre dos mecanismos alternativos: el mismo que utiliza el gobierno federal para llevar a cabo la distribución del FISM entre los estados (es decir la fórmula establecida en el artículo 33 de la ley citada), o bien, cuando los estados no cuentan con la información necesaria para aplicar dicha fórmula, el artículo 34 establece cuatro variables que los estados deben sumar y ponderar con igual peso para distribuir los recursos del FISM entre sus municipios: 1) la población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; 2) la población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; 3) la 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, y 4) la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición. Aparentemente la gran mayoría de los estados del país han optado por seguir el segundo método de distribución del FISM a sus municipios, aunque ello ha generado que el tamaño poblacional acabe siendo la variable con más peso para la distribución.

Gráfica v.2. Contribución del FISM a los ingresos municipales en 2004, por grado de desarrollo humano municipal



Nota: Para construir la categorización de grado de desarrollo humano, los 2 402 municipios de los que se tienen datos fueron agrupados en cuatro conjuntos de igual tamaño según los siguientes rangos de IDH: muy bajo (entre 0.38 y 0.65); bajo (entre 0.66 y 0.71); medio (entre 0.72 y 0.76), y alto (más de 0.76).

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

A continuación se analiza cómo ha cambiado la distribución del FISM entre los estados de la república, y posteriormente la distribución de algunos estados hacia los municipios. El cuadro v.1 presenta la distribución porcentual de los recursos del FISM entre los estados de la república, durante cada año del periodo 2000-2005, según datos de las finanzas públicas municipales del INEGI. En primer lugar, al observar la evolución en la asignación porcentual del FISM a lo largo del tiempo (primera columna de cada año) se aprecia que en general no ha habido cambios demasiado abruptos en la proporción que cada estado recibe de dicho fondo entre un año y otro. Es decir, la distribución del FISM entre las entidades federativas ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo. Esta estabilidad, sin embargo, no ha sido la misma durante el periodo, ya que, sobre todo entre 2000 y 2001, varios estados cambiaron significativamente su posición relativa en la distribución de los recursos del FISM. Por ejemplo, en 2000 Chiapas recibía mucho menos de 1% del total de recursos del FISM a nivel nacional, pero dos años después su porcentaje de asignación

proveniente de ese fondo creció a 11% y se mantuvo alrededor de esa cifra en los años siguientes. Algo similar ocurrió en entidades como el Estado de México, Oaxaca y Veracruz, que experimentaron cambios importantes en su posición relativa dentro de la distribución nacional del FISM (el coeficiente de correlación entre la distribución porcentual de dicho fondo en esos dos años fue de 0.6). Sin embargo, a partir de 2002, la distribución porcentual del fondo parece haber adquirido mayor estabilidad, lo cual puede apreciarse al constatar que la correlación entre la distribución del FISM entre años consecutivos se ubica en alrededor de 0.9.

Otro resultado importante que revela el cuadro v.1 se refiere a la lógica socioeconómica de asignación de recursos entre los estados de la república. En principio, el FISM busca redistribuir los recursos hacia las regiones con mayores grados de marginación socioeconómica, lo cual implica que debe haber una relación inversa entre el grado de desarrollo humano de un estado y su asignación de dicho fondo.⁷ Para evaluar el grado de redistribución territorial del FISM, el cuadro v.1 incluye una columna con el porcentaje “focalizado” de dicho fondo, el cual se construye a partir de una metodología desarrollada por De la Torre (2004), la cual define el porcentaje de recursos que deberían destinarse a cada estado del país en función inversa a su grado de desarrollo humano. Una asignación equitativa de recursos debería tomar en cuenta el grado de atraso socioeconómico de cada estado (es decir el inverso del índice de desarrollo humano [IDH] estimado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Esto permite comparar la diferencia en el porcentaje del FISM realmente asignado con el porcentaje que resultaría de aplicar el criterio de focalización según el IDH. El cuadro muestra que, en 2000, estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz recibieron menos recursos de los que deberían haber recibido, mientras que otros, como Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, recibieron más de lo que su grado de desarrollo humano justificaba. Sin embargo, en años posteriores a 2000 la asignación del FISM mejoró su focalización, especialmente en 2002, cuando el coeficiente de correlación entre el FISM asignado y el focalizado fue de 0.9. La correlación entre esas dos variables volvió a disminuir en años posteriores, aunque es probable que ello explique por qué la asignación de recursos favoreció más que

⁷ Todos los análisis reportados en el cuadro v.1 y en las gráficas v.3 a v.8 se llevan a cabo utilizando el índice de desarrollo humano (IDH) a escala municipal como indicador del atraso socioeconómico. Si bien el IDH no es la variable que se utiliza para la distribución territorial del fism, éste está altamente correlacionado con el índice de marginación municipal elaborado por el Consejo Nacional de Población (el coeficiente de correlación de Pearson entre esas dos variables es de -0.96), por lo que los resultados no cambiarían de manera drástica al sustituir el IDH por el índice de marginación.

proporcionalmente a estados con rezagos históricos como Chiapas, Guerrero y Veracruz. Evidentemente, es necesario enfatizar que la distribución del FISM entre estados y municipios no se realiza con base en el IDH, sino en una fórmula que incorpora otras variables de marginación socioeconómica que el IDH no incluye, por lo que no es posible esperar una correlación perfecta entre este último y la distribución territorial de los recursos del FISM. Una de esas variables es el tamaño de la población, lo cual explica que el Estado de México (la entidad más poblada de todo el país) siempre haya concentrado la mayor parte de los recursos del fondo.

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 1/3)

<i>Año</i>	<i>2000</i>			<i>2001</i>		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson</i>				<i>2000-2001: 0.63</i>		
<i>entre años consecutivos de asignación del FISM</i>						
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>						
	<i>0.71</i>			<i>0.78</i>		
	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>
Aguascalientes	0.10%	0.88%	-0.78%	0.40%	0.88%	-0.48%
Baja California	0.76%	1.93%	-1.17%	0.65%	2.02%	-1.37%
Baja California Sur	0.17%	0.38%	-0.21%	0.16%	0.39%	-0.23%
Campeche	1.71%	0.66%	1.05%	1.38%	0.65%	0.72%
Coahuila de Zaragoza	1.81%	2.05%	-0.24%	1.29%	2.07%	-0.78%
Colima	0.11%	0.51%	-0.40%	0.28%	0.52%	-0.24%
Chiapas	0.10%	5.82%	-5.72%	1.55%	5.83%	-4.28%
Chihuahua	2.91%	2.63%	0.29%	2.54%	2.68%	-0.14%
Durango	2.84%	1.55%	1.28%	1.97%	1.53%	0.44%
Guanajuato	10.04%	5.63%	4.41%	7.35%	5.60%	1.75%
Guerrero	6.26%	4.27%	1.98%	8.69%	4.22%	4.47%
Hidalgo	4.80%	2.83%	1.97%	4.30%	2.83%	1.48%
Jalisco	5.24%	6.43%	-1.19%	4.72%	6.45%	-1.73%
México	14.56%	14.01%	0.55%	10.04%	14.13%	-4.09%

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 1/3) (continuación)

Año	2000			2001		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson</i>				<i>2000-2001: 0.63</i>		
<i>entre años consecutivos de asignación del FISM</i>						
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>				<i>0.71</i>		
	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>
Michoacán de Ocampo	8.83%	5.14%	3.69%	6.93%	5.08%	1.84%
Morelos	1.38%	1.64%	-0.26%	1.10%	1.62%	-0.52%
Nayarit	1.58%	1.08%	0.50%	1.03%	1.07%	-0.04%
Nuevo León	2.79%	3.08%	-0.29%	1.99%	3.11%	-1.12%
Oaxaca	2.63%	4.98%	-2.35%	8.20%	4.88%	3.31%
Puebla	2.49%	6.10%	-3.61%	2.54%	6.10%	-3.56%
Querétaro de Arteaga	2.38%	1.43%	0.94%	1.85%	1.45%	0.40%
Quintana Roo	1.23%	0.79%	0.44%	0.83%	0.82%	0.00%
San Luis Potosí	5.55%	2.71%	2.84%	4.18%	2.69%	1.48%
Sinaloa	2.61%	2.78%	-0.17%	1.75%	2.74%	-1.00%
Sonora	1.69%	2.03%	-0.34%	1.19%	2.04%	-0.85%
Tabasco	4.25%	2.20%	2.05%	2.71%	2.19%	0.51%
Tamaulipas	3.25%	2.65%	0.60%	1.54%	2.70%	-1.15%
Tlaxcala	0.62%	1.16%	-0.54%	1.07%	1.16%	-0.09%
Veracruz de Ignacio de la Llave	2.28%	9.00%	-6.72%	14.84%	8.93%	5.91%
Yucatán	1.06%	1.92%	-0.86%	0.76%	1.92%	-1.16%
Zacatecas	3.98%	1.72%	2.26%	2.18%	1.68%	0.50%

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 2/3)

Año	2002			2003		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre años consecutivos de asignación del FISM</i>	2001-2002: 0.8			2002-2003: 0.9		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>	0.90			0.76		
	Asignado	Focalizado	Diferencia	Asignado	Focalizado	Diferencia
Aguascalientes	0.38%	0.89%	-0.50%	0.44%	0.90%	-0.46%
Baja California	0.75%	2.12%	-1.37%	1.13%	2.18%	-1.05%
Baja California Sur	0.16%	0.40%	-0.24%	0.18%	0.40%	-0.23%
Campeche	0.98%	0.65%	0.33%	1.10%	0.65%	0.45%
Coahuila de Zaragoza	0.75%	2.05%	-1.30%	0.89%	2.05%	-1.17%
Colima	0.24%	0.52%	-0.28%	0.27%	0.53%	-0.27%
Chiapas	11.08%	5.82%	5.26%	12.68%	5.88%	6.80%
Chihuahua	2.47%	2.69%	-0.23%	2.62%	2.68%	-0.06%
Durango	1.52%	1.52%	0.00%	1.85%	1.49%	0.36%
Guanajuato	5.94%	5.51%	0.43%	6.03%	5.46%	0.56%
Guerrero	5.46%	4.18%	1.28%	0.31%	4.12%	-3.81%
Hidalgo	2.92%	2.81%	0.11%	2.41%	2.79%	-0.38%
Jalisco	3.32%	6.47%	-3.15%	3.72%	6.53%	-2.81%
México	12.84%	14.35%	-1.50%	8.19%	14.57%	-6.38%
Michoacán de Ocampo	5.27%	5.00%	0.27%	5.91%	4.91%	1.00%
Morelos	1.24%	1.61%	-0.37%	1.15%	1.59%	-0.44%
Nayarit	0.86%	1.07%	-0.21%	0.98%	1.08%	-0.10%
Nuevo León	0.98%	3.10%	-2.12%	1.15%	3.12%	-1.97%
Oaxaca	7.87%	4.82%	3.04%	6.92%	4.75%	2.17%
Puebla	6.37%	6.14%	0.23%	8.50%	6.14%	2.36%

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 2/3) (continuación)

<i>Año</i>	<i>2002</i>			<i>2003</i>		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre años consecutivos de asignación del FISM</i>	<i>2001–2002: 0.8</i>			<i>2002–2003: 0.9</i>		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>	<i>0.90</i>			<i>0.76</i>		
	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>
Querétaro de Arteaga	1.37%	1.47%	-0.10%	1.54%	1.49%	0.04%
Quintana Roo	0.65%	0.87%	-0.21%	0.81%	0.89%	-0.08%
San Luis Potosí	3.85%	2.68%	1.17%	5.61%	2.64%	2.97%
Sinaloa	1.71%	2.74%	-1.03%	1.91%	2.72%	-0.81%
Sonora	0.98%	2.09%	-1.11%	1.12%	2.09%	-0.97%
Tabasco	2.77%	2.20%	0.57%	3.11%	2.19%	0.91%
Tamaulipas	1.38%	2.69%	-1.32%	1.90%	2.68%	-0.78%
Tlaxcala	0.74%	1.18%	-0.44%	0.74%	1.18%	-0.44%
Veracruz de la Llave	11.35%	8.83%	2.52%	12.44%	8.75%	3.69%
Yucatán	2.09%	1.93%	0.16%	2.25%	1.95%	0.30%
Zacatecas	1.73%	1.62%	0.10%	2.17%	1.59%	0.58%

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 3/3)

<i>Año</i>	<i>2004</i>			<i>2004</i>		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre años consecutivos de asignación del FISM</i>	<i>2003–2004: 0.88</i>			<i>2004–2005: 0.97</i>		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>	<i>0.76</i>			<i>0.79</i>		
	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Asignado</i>	<i>Focalizado</i>	<i>Diferencia</i>
Aguascalientes	0.42%	0.91%	-0.49%	0.43%	0.92%	-0.48%
Baja California	0.82%	2.21%	-1.40%	0.84%	2.28%	-1.44%
Baja California Sur	0.17%	0.41%	-0.24%	0.18%	0.43%	-0.25%
Campeche	1.08%	0.65%	0.43%	1.10%	0.65%	0.45%
Coahuila de Zaragoza	0.85%	2.04%	-1.19%	1.04%	2.04%	-1.00%
Colima	0.27%	0.54%	-0.26%	0.28%	0.54%	-0.26%
Chiapas	11.06%	5.96%	5.10%	10.48%	6.02%	4.46%
Chihuahua	3.40%	2.67%	0.73%	2.36%	2.68%	-0.32%
Durango	1.83%	1.48%	0.35%	1.87%	1.47%	0.40%
Guanajuato	5.40%	5.43%	-0.03%	5.46%	5.41%	0.05%
Guerrero	8.59%	4.10%	4.49%	8.98%	4.05%	4.93%
Hidalgo	1.60%	2.77%	-1.17%	2.20%	2.75%	-0.55%
Jalisco	3.61%	6.54%	-2.93%	3.63%	6.54%	-2.91%
México	7.47%	14.75%	-7.27%	9.42%	14.85%	-5.43%
Michoacán de Ocampo	5.74%	4.86%	0.88%	5.97%	4.79%	1.18%
Morelos	1.24%	1.60%	-0.36%	1.33%	1.60%	-0.27%
Nayarit	0.92%	1.07%	-0.15%	0.98%	1.06%	-0.08%
Nuevo León	1.08%	3.10%	-2.02%	1.10%	3.11%	-2.01%
Oaxaca	5.33%	4.70%	0.63%	1.61%	4.65%	-3.04%
Puebla	7.47%	6.22%	1.25%	7.86%	6.24%	1.63%

Cuadro v.1. Distribución porcentual del FISM en los estados de la república y asignación focalizada en función del IDH (parte 3/3) (continuación)

Año	2004			2004		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre años consecutivos de asignación del FISM</i>	2003–2004: 0.88			2004–2005: 0.97		
<i>Coefficiente de correlación de Pearson entre FISM asignado y FISM focalizado</i>	0.76			0.79		
	Asignado	Focalizado	Diferencia	Asignado	Focalizado	Diferencia
Querétaro de Arteaga	1.51%	1.50%	0.00%	1.54%	1.52%	0.02%
Quintana Roo	0.79%	0.93%	-0.13%	0.81%	0.96%	-0.15%
San Luis Potosí	3.96%	2.59%	1.36%	4.32%	2.58%	1.73%
Sinaloa	1.87%	2.67%	-0.80%	1.91%	2.65%	-0.74%
Sonora	1.07%	2.08%	-1.01%	1.10%	2.08%	-0.98%
Tabasco	3.01%	2.19%	0.82%	3.12%	2.18%	0.94%
Tamaulipas	2.05%	2.63%	-0.57%	1.86%	2.64%	-0.78%
Tlaxcala	0.50%	1.19%	-0.69%	0.93%	1.20%	-0.27%
Veracruz de Ignacio de la Llave	12.36%	8.67%	3.68%	12.66%	8.60%	4.06%
Yucatán	2.25%	1.96%	0.29%	2.40%	1.97%	0.44%
Zacatecas	2.28%	1.57%	0.71%	2.20%	1.55%	0.65%

Nota: El FISM “focalizado” en función del IDH fue calculado aplicando la metodología de De la Torre (2004), donde el porcentaje de recursos que le correspondería recibir a cada entidad federativa de manera focalizada es igual a la contribución relativa de dicha entidad a un índice de carencias nacional (el cual es, simplemente, el inverso del índice de desarrollo humano, o 1-IDH), ponderado por el porcentaje de la población de la entidad dentro del total nacional. Puesto que sólo se dispone de los datos de la población estatal para los años 2000 y 2005, la población de los años intermedios se estimó utilizando una tasa anual de crecimiento geométrico.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009d); INEGI (2009e); PNUD (2009).

La conclusión del análisis anterior es que la distribución del FISM entre los estados de la república parece estar cada vez más apegada a una lógica redistributiva, según la cual los estados con menores grados de desarrollo humano reciben mayor prioridad. Sin embargo, falta analizar todavía una segunda etapa, es decir la lógica de la distribución del FISM entre los municipios de la república por parte de los gobiernos estatales. Como ya se mencionó, esta segunda etapa de la distribución del FISM también debe apegarse a cualquiera de las dos fórmulas que la propia ley define. Sin embargo, es posible que los gobiernos estatales tengan cierto margen de discrecionalidad en la aplicación de dicha fórmula, lo cual abriría espacios a decisiones arbitrarias. ¿Cuál ha sido la distribución territorial del FISM a nivel municipal? Para responder esta pregunta, a continuación se presentan gráficas de dispersión que muestran el grado de asociación entre el inverso del IDH municipal y el promedio anual de recursos (a precios constantes de 2002) del FISM por habitante asignado a cada municipio entre 2000 y 2004 en seis estados de la república que han sido objeto de análisis de campo en la Evaluación Estratégica del Ramo 33 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.⁸

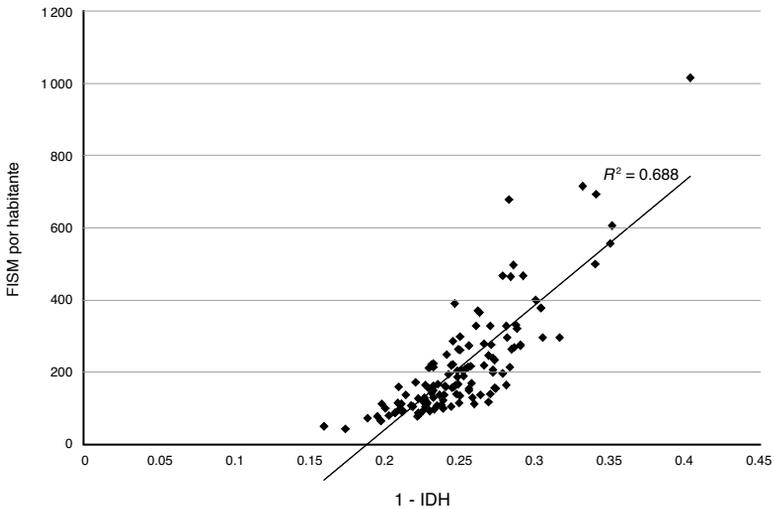
Como puede observarse, si bien hay una relación directa entre el inverso del índice de desarrollo humano municipal y la asignación de recursos per cápita del FISM en los seis estados analizados, existen diferencias importantes en la magnitud de dicha relación. Las gráficas v.3 a v.6 muestran que en Jalisco, Guanajuato, Sonora y Chiapas el inverso del IDH explica más de 60% de la asignación del FISM en sus municipios, lo cual implica que las decisiones de distribución de recursos en dichas entidades federativas han respondido razonablemente al principio de compensar a los municipios menos favorecidos en términos de desarrollo. Mientras que, como se aprecia en las gráficas v.7 y v.8, en los estados de Puebla y Oaxaca la relación entre dichas variables es mucho más endeble, ya que el inverso del IDH explica no más de 43% de la distribución de los recursos del FISM hacia los municipios.⁹ Sin embargo, es importante notar que el número de municipios en Puebla y Oaxaca es mucho mayor que en los otros cuatro estados (Puebla tiene 217 y Oaxaca 589), y que el grado de dispersión poblacional en Oaxaca es el más alto de todo el país (61% de su población reside en localidades de menos de mil habitantes), lo cual implica que es difícil llevar a cabo una focalización estrictamente basada

⁸ Los estados incluidos en dicha evaluación son Jalisco, Guanajuato, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Sonora.

⁹ Este hallazgo coincide con los resultados obtenidos en el trabajo de Hernández y Jarillo (2007), quienes concluyen que la distribución del FISM de los estados a sus municipios no está dictada fuertemente por un criterio redistributivo, lo cual sugiere que sigue existiendo un margen importante de discrecionalidad en la asignación territorial de ese fondo.

en el grado de desarrollo humano de cada uno de los municipios; hasta podría decirse que no sería lo más eficiente, pues los recursos del FISM acabarían pulverizándose entre tantas jurisdicciones, sin poder emplearse en obras de infraestructura social de gran relevancia.

Gráfica v.3. Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Jalisco

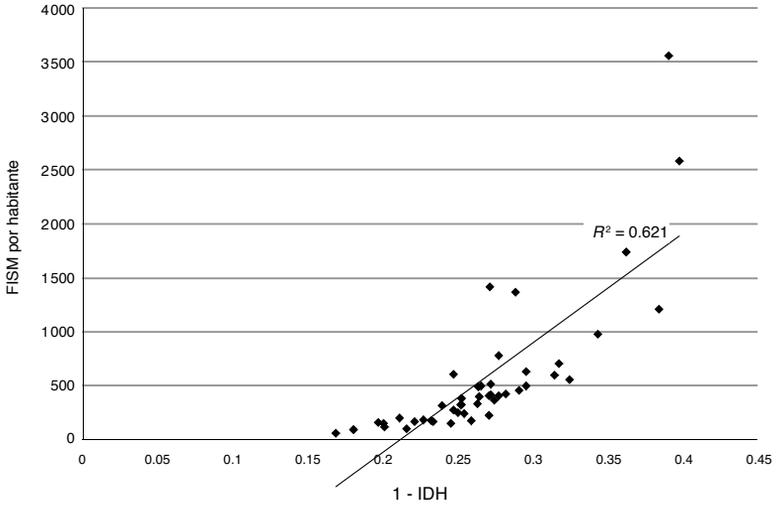


Fuentes: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

EL GASTO MUNICIPAL EN AGUA POTABLE

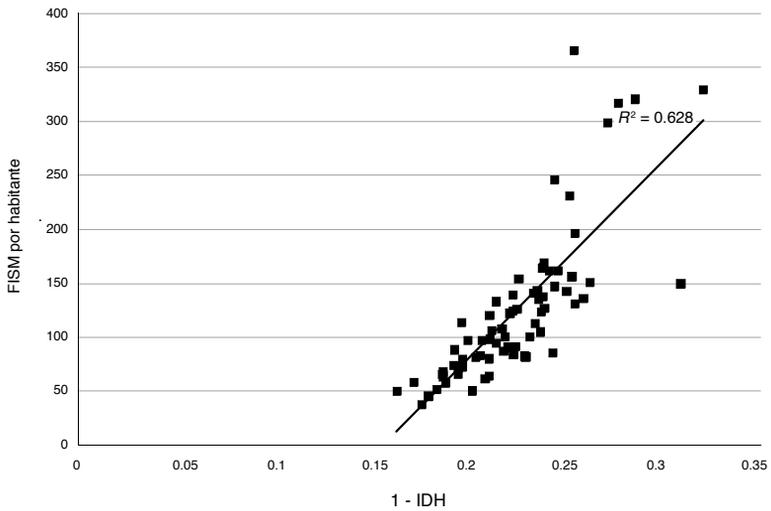
Por su diseño federal, el FISM está etiquetado para ejercerse en obras de infraestructura social municipal, dos de cuyos rubros de gasto autorizados por la LFC son el agua potable y el drenaje. Los datos de finanzas públicas del INEGI permiten conocer cuánto gastan los gobiernos municipales en el rubro de agua potable, pero no en el de drenaje. Las diferencias entre municipios son abismales, como se muestra en el cuadro v.2. Entre 2000 y 2005 los gobiernos municipales han gastado, en promedio, entre 36 y 59 pesos anuales por habitante en obras públicas relacionadas con la provisión de agua potable, pero hay variaciones muy importantes entre los municipios, ya que hay quienes destinan menos de un centavo por habitante a dicho rubro, mientras que otros han llegado a invertir cantidades superiores a los mil pesos per cápita. Las

Gráfica v.4. Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Guanajuato



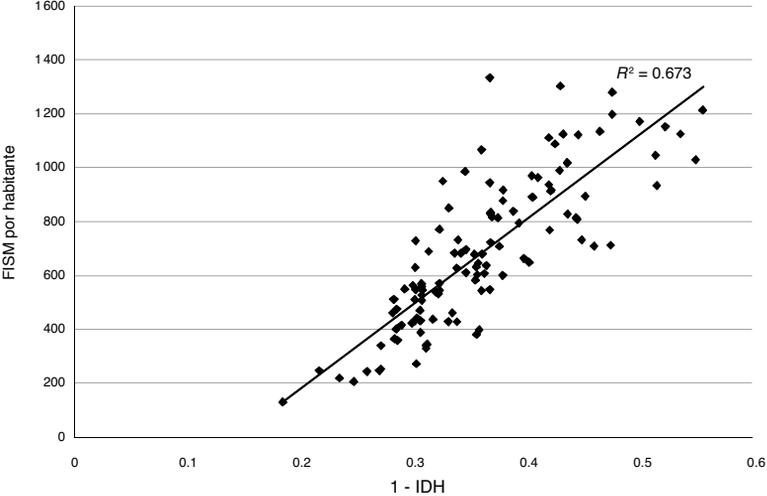
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

Gráfica v.5. Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Sonora



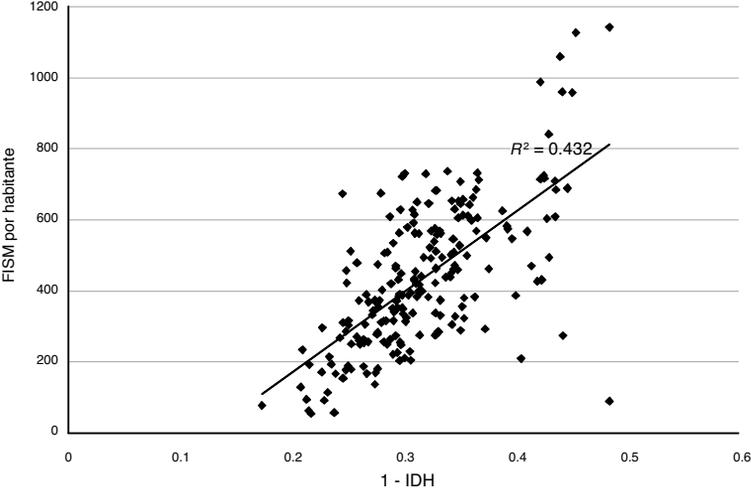
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

Gráfica v.6 Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Chiapas



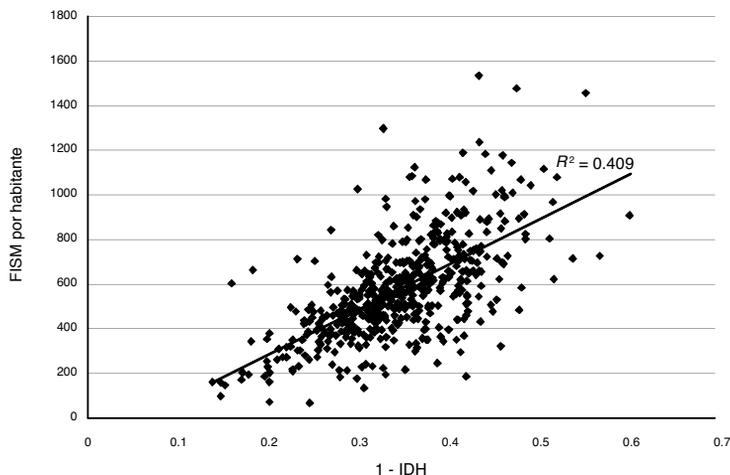
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

Gráfica v.7. Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Puebla



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

Gráfica v.8. Asignación municipal del FISM e índice de desarrollo humano en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e); PNUD (2009).

mismas diferencias pueden observarse al considerar el peso relativo que representa el gasto en agua potable dentro del total del gasto municipal en obras públicas, pues, si bien el promedio por municipio se ha ubicado alrededor de 9%, hay municipios cuyo gasto en agua es prácticamente nulo, mientras que hay otros cuyo gasto en obras públicas se destina en su totalidad al rubro del agua potable. La siguiente sección analiza si estas diferencias en el gasto tienen alguna influencia sobre la cobertura del servicio provisto.

Cuadro v.2. Gasto municipal en agua potable 2000-2004 (estadísticas descriptivas)

Año	Gasto municipal en agua potable por habitante (pesos constantes de 2002)				Gasto municipal en agua potable como porcentaje del gasto total en obras públicas			
	promedio por municipio	Desv. estándar	Mín.	Máx.	promedio por municipio	Desv. estándar	Mín.	Máx.
2000	36.33	57.83	0.01	616.86	14%	17%	0%	100%
2001	36.33	66.89	0.01	1 220.85	7%	11%	0%	100%
2002	53.19	87.48	0.01	999.67	9%	12%	0%	94%
2003	46.96	90.98	0.01	1 197.82	8%	12%	0%	100%
2004	58.74	104.36	0.01	1 145.13	9%	12%	0%	99%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009e).

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL AGUA Y EL DRENAJE Y SUS MODALIDADES DE ACCESO

Para evaluar la eficacia del gasto municipal sobre la cobertura de agua y drenaje, es importante tener en cuenta que las fuentes de información hacen algunas diferenciaciones sobre la forma en que las viviendas particulares tienen acceso a cada uno de esos dos servicios. Los censos de población y vivienda que realizó INEGI en 1990 y 2000, así como los conteos de población y vivienda llevados a cabo en 1995 y 2005, presentan los datos de cobertura agrupados en las categorías mostradas en el cuadro v.3, cada una de las cuales podría decirse que refleja un grado diferente de calidad en el acceso al servicio. En el caso del agua, la mejor calidad de cobertura está representada por la disponibilidad del servicio a la red pública, ya sea dentro de la vivienda o fuera de ésta, pero dentro del terreno de la misma. Todas las demás formas de acceso al agua (abastecimiento de agua de pozo, río, arroyo, lago u otro) representan, desde mi perspectiva, una calidad inferior de cobertura. En el caso del drenaje, las coberturas de calidad alta están representadas por la disponibilidad que tienen las viviendas a la red pública de drenaje y a fosas sépticas, pues ambas implican un acceso sano al drenaje, mientras que el resto de las formas de disponibilidad a dicho servicio (drenajes conectados a barranca, grieta, río, lago o mar) no lo son. Por lo tanto, el análisis de la eficacia del gasto municipal para aumentar las tasas de cobertura de agua y drenaje se concentrará en las formas de cobertura de calidad alta únicamente.

El cuadro v.4 revela que la cobertura de agua potable se inició con un nivel promedio de 65% por municipio a principios de la década de los noventa, hasta ubicarse en 78% en 2005. Sin embargo, la tasa de cobertura de ese servicio experimentó su mayor crecimiento a lo largo de la década de los noventa (un incremento de 12% entre 1990 y 2000), mientras que en la primera mitad de la década actual su crecimiento promedio fue mucho más modesto (2% en promedio).

En el caso de la cobertura de drenaje, el cuadro v.3 muestra un comportamiento diferente al del agua potable, ya que su tasa de crecimiento fue exactamente la misma entre los dos periodos analizados (17%) para todo el país. Lo anterior implica que los gobiernos municipales siguen teniendo la oportunidad de lograr mejorías notables en la provisión de drenaje para los ciudadanos, debido a que este servicio continúa mostrando un importante rezago. En qué medida el gasto municipal ha contribuido a impulsar esa mejoría es el tema de la siguiente sección.

Como puede apreciarse en el cuadro v.4, el acceso de los ciudadanos al agua ha ido creciendo desde 1990 hasta 2005, aunque con diferencias claras en la modalidad de la cobertura. Al inicio de la década de 1990 el promedio

Cuadro v.3. Tipos de disponibilidad de agua y drenaje en viviendas particulares habitadas en los censos y conteos de población y vivienda 1990-2005

<i>Cobertura de agua</i>	<i>Cobertura de drenaje</i>
1. Viviendas que disponen de agua de la red pública	1. Viviendas que disponen de drenaje
1.1. Disponen de agua dentro de la vivienda	1.1. Disponen de drenaje conectado a la red pública
1.2. Disponen de agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno	1.2. Disponen de drenaje conectado a fosa séptica
2. Viviendas que no disponen de agua de la red pública	1.3. Disponen de drenaje conectado a barranca o grieta
2.1. Se abastecen de agua de pozo	1.4. Disponen de drenaje conectado a río, lago o mar
2.2. Se abastecen de agua de río, arroyo, lago u otro	2. Viviendas que no disponen de drenaje
2.3. Tienen otra forma de abastecimiento de agua	3. Viviendas que no especifican si disponen de drenaje
3. Viviendas que no especifican disponibilidad de agua	

Fuente: INEGI (2009a); INEGI (2009b); INEGI (2009c); INEGI (2009d).

de viviendas por municipio con disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda era apenas de 26%, es decir muy por debajo del porcentaje de viviendas sin acceso al servicio (34% en 1990). Esta cifra se mantuvo sin cambio entre 1990 y 1995. Sin embargo, cinco años después dicho porcentaje aumentó cinco puntos porcentuales, hasta que en el año 2005 el porcentaje de viviendas con acceso al agua dentro de la vivienda se ubicó en un promedio de 39% por municipio, esta vez superando considerablemente el porcentaje de viviendas sin acceso al agua entubada (21%). La segunda modalidad de la cobertura de agua (representada por los hogares que tienen acceso al agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno donde ésta se asienta) ha sido la más importante a lo largo de los últimos 15 años, aunque hay que notar que, a partir de 2000, comenzó a disminuir hasta ubicarse, en 2005, en el mismo nivel que la primera modalidad de cobertura (39% en promedio por municipio). Es decir, la primera modalidad de cobertura de agua parece estar sustituyendo a la segunda, aunque dicha sustitución constituye una decisión privada de los hogares: una vez que tienen acceso a la red pública de agua, es decisión de los hogares introducir el servicio en la vivienda.

Una forma alternativa de analizar la evolución de la cobertura de agua po-

Cuadro v.4. Evolución de la cobertura de agua potable y drenaje, 1990-2005

	1990	1995	2000	2005
Disponen de agua entubada dentro de la vivienda	26%	26%	31%	39%
Disponen de agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno de la vivienda	33%	46%	42%	39%
Disponen de agua entubada de la llave pública o hidrante	6%	3%	5%	n. d.
No disponen de agua entubada	34%	25%	26%	21%
No especifican disponibilidad de agua	1%	0%	1%	1%
Disponen de drenaje	32%	45%	50%	66%
Conectado a la red pública	20%	27%	30%	38%
Conectado a fosa séptica	9%	14%	15%	26%
Con desagüe a barranca o grieta	4%	3%	3%	2%
Con desagüe a río, lago o mar	n.d.	1%	2%	1%
No disponen de drenaje	65%	55%	49%	32%
No especifican si disponen de drenaje	3%	0%	1%	2%

Fuentes: Elaboración propia con base en INEGI (2009a); INEGI (2009b); INEGI (2009c); INEGI (2009d).

table es visualizar gráficamente el cambio en el porcentaje de viviendas por municipio que transitaron a distintas formas de cobertura de agua entre 1990 y 2005, tal como se ilustra en la gráfica v.9. En ella puede apreciarse que 43% de los municipios del país (grupo A) lograron que los hogares que inicialmente tenían acceso al agua sólo dentro del terreno de su vivienda pudieran disponer del servicio, 15 años después, dentro de la misma. Otro grupo importante está constituido por 38% de los municipios que lograron un cambio parcial (grupo B); éstos dieron acceso al agua a algunos de sus habitantes dentro de sus viviendas y a otros por lo menos dentro del terreno. Es importante observar que los grupos A y B (es decir 81% de los municipios) constituyen casos en los cuales las viviendas acabaron teniendo acceso a la red pública de agua. Desafortunadamente, en 17% de los municipios del país (grupo C), los hogares que tenían inicialmente disponibilidad de agua dentro de las viviendas acabaron teniendo acceso a ese servicio únicamente dentro de sus terrenos. Finalmente, los datos revelan que 2% de los municipios mexicanos experi-

mentaron el peor escenario posible (grupo D), el cual consistió en que los hogares acabaron perdiendo su acceso al agua potable.¹⁰

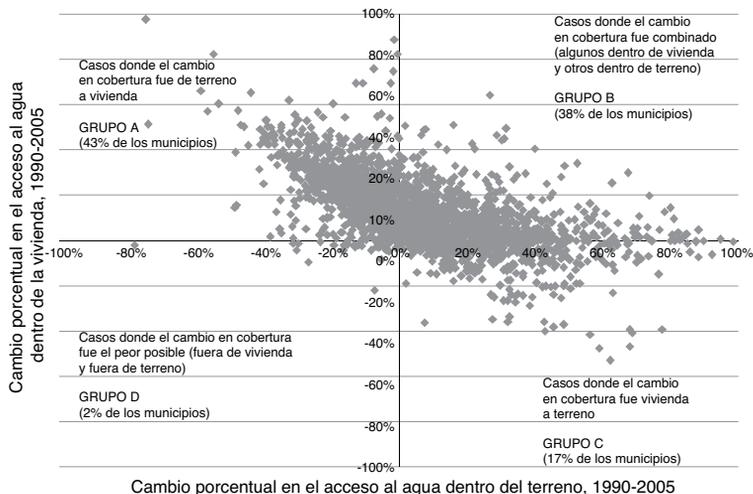
El caso del drenaje es más preocupante que el del agua, pues, pese a que la cobertura ha ido creciendo progresivamente a lo largo del periodo 1990-2005, sigue habiendo un porcentaje muy elevado de viviendas que no tienen acceso a ese servicio en ninguna de sus modalidades de acceso (en 2005 el promedio de viviendas por municipio que carecen de acceso al drenaje fue de 32%). La modalidad predominante de cobertura al drenaje es el acceso a la red pública, la cual comenzó con un nivel de 20% en 1990 hasta llegar a 38% en 2005. La otra modalidad de cobertura al drenaje que también ha ido creciendo en importancia es el drenaje conectado a fosa séptica, la cual pasó de un promedio de 9% de viviendas por municipio en 1990 a 26% 15 años más tarde. El uso de desagües a ríos, barrancas, grietas, lagos o mares se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Una vez más, la visualización gráfica ayuda a analizar el cambio en el porcentaje de viviendas por municipio que modificaron su forma de acceso al drenaje, tal como se muestra en la gráfica v.10. A diferencia de lo que ocurrió en el caso del agua potable, las viviendas no parecen haber sustituido su acceso al drenaje de la modalidad de fosas sépticas a la de red pública, ya que la gran mayoría de los municipios (63%) representan casos donde el cambio en la cobertura al drenaje entre 1990 y 2005 ocurrió bajo las dos modalidades.

EFICACIA DEL GASTO MUNICIPAL EN LA COBERTURA DE AGUA Y DRENAJE

Como se mostró en la sección anterior, la cobertura de agua y drenaje ha ido creciendo de manera progresiva durante el periodo 1990-2000, aunque con diferencias importantes en cada una de las modalidades en que las viviendas tienen acceso a estos servicios. Esta sección analiza en qué medida el crecimiento de la cobertura se debe al gasto ejercido por los gobiernos municipales. Los datos de finanzas municipales del INEGI ofrecen la posibilidad de desagregar la información de ingresos y gastos municipales en rubros específicos, incluyendo el gasto de los gobiernos municipales destinado al agua potable. Esta desagregación permite evaluar con mayor especificidad la contribución del gasto en agua potable a mejorar la cobertura de ese servicio. Desafortunadamente, ese nivel de desagregación no ocurre en el caso del gasto municipal

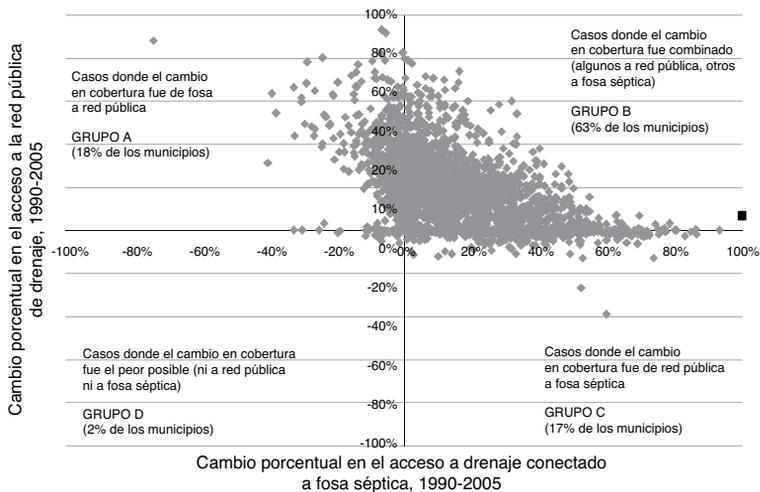
¹⁰ Esto no quiere decir que sólo 2% de los municipios carece de cobertura de agua potable, sino que éstos son los municipios donde sus viviendas empeoraron la calidad de su acceso al servicio a lo largo del periodo analizado.

Gráfica v.9. Cambios en el acceso al agua según modalidad de cobertura entre 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009a); INEGI (2009d).

Gráfica v.10. Cambios en el acceso al drenaje según modalidad de cobertura entre 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2009a); INEGI (2009d).

en drenaje, por lo que el análisis de la cobertura de este último servicio se llevará a cabo únicamente a partir de la información sobre el gasto municipal en obra pública en general.

El análisis se realiza mediante un modelo econométrico cuyas variables dependientes son las siguientes. Para el caso del agua, la cobertura se mide como el porcentaje de viviendas en cada municipio con acceso a la red pública de agua potable, es decir tanto las que disponen de agua entubada dentro de la vivienda como aquellas cuyo acceso al servicio ocurre solamente dentro del terreno. En el caso del drenaje, la cobertura se mide como el porcentaje de viviendas que tienen acceso a la red pública de drenaje o por lo menos cuentan con fosa séptica, pues, como señalamos en secciones anteriores, estas dos modalidades representan un acceso de buena calidad sanitaria al drenaje. Por lo tanto, la variable dependiente para cada servicio se mide a través de las tasas de cobertura de agua y drenaje, respectivamente, en el año 2005, pero controlando por el nivel de cobertura inicial (es decir en 2000). Para presentar con mayor realismo el comportamiento de la cobertura de servicios en el quinquenio 2000-2005, suponemos que la relación entre esta y las demás variables explicativas es curvilínea (es decir no lineal), de forma tal que conforme un municipio se acerca a su límite máximo posible de cobertura (o sea 100%), la capacidad de que ésta se incremente todavía más tiende a disminuir. Para establecer esta relación funcional, la variable dependiente se transforma aplicando el logaritmo natural a la “razón de posibilidades” (*odds-ratio*) de la cobertura. Esto se expresa matemáticamente como el logaritmo natural de $p/(100-p)$, donde p representa la proporción de viviendas que reciben cobertura de cada servicio.¹¹

La principal variable de interés es el gasto municipal ejercido en cada uno de los dos servicios analizados, aunque, como ya se discutió anteriormente, ello sólo es factible en el caso del agua potable. Esta variable se mide como el promedio anual de gasto municipal en agua por habitante durante el periodo 2001-2004. Puesto que es posible que otros rubros del gasto municipal afecten la provisión de agua potable, el modelo también incluye el gasto per cápita en la nómina del ayuntamiento (lo que el INEGI denomina “gasto en servicios personales”), así como el gasto por habitante en el rubro general de obras públicas.¹² En ambos casos, las cifras se miden en términos del promedio anual del periodo ya señalado. Todos los datos de gasto se expresan a precios

¹¹ Esta técnica ha sido aplicada por Cleary (2004) y Moreno (2008) en otros análisis sobre cobertura de servicios básicos.

¹² Puesto que el gasto municipal en agua potable es uno de los componentes del gasto en obra pública, la inclusión de este último en el modelo de cobertura de agua se hace después de haber sustraído el gasto municipal en agua potable.

constantes de 2002. En el análisis de la cobertura de drenaje, las únicas dos variables de gasto que se incluyen son el gasto por habitante en obra pública y en la nómina municipal.

Además de la posible influencia del gasto municipal, la cobertura de servicios también se ve influida por las características sociodemográficas de los municipios. Una muy importante es la tasa de crecimiento poblacional durante el periodo 2000-2005 en cada municipio. Conforme aumenta el tamaño de la población, es razonable esperar que la demanda por agua y drenaje aumente también, lo cual implica que la cobertura de esos dos servicios debería incrementarse al mismo ritmo. Otra variable relevante es la tasa de concentración poblacional, la cual se mide como la proporción de personas que residen en localidades mayores a mil habitantes. Podemos suponer que conforme la población tiende a concentrarse en un número reducido de localidades, el costo para el gobierno de proveer a sus habitantes de agua potable y drenaje se reduce, debido a la existencia de economías de escala. Dicho en sentido contrario, conforme la dispersión poblacional aumenta, sería razonable esperar que la cobertura de servicios disminuya, debido al alto costo de su provisión en localidades aisladas.

El análisis de la cobertura de ambos servicios se realizó para todo el conjunto de municipios del país que cuentan con información para todas las variables incluidas en el modelo. Éste incluyó 30 variables dicotómicas para controlar el efecto no observable de cada uno de los estados de la República mexicana (tomando a Aguascalientes como el caso comparativo). La estimación se llevó a cabo mediante la técnica de mínimos cuadrados ponderados de acuerdo con el tamaño poblacional de cada municipio, utilizando el programa estadístico STATA. Los resultados del análisis de la cobertura para cada uno de los dos servicios se reportan en los cuadros v.5 y v.6, respectivamente. Con el propósito de simplificar la exposición, se discuten los resultados como el efecto de cada variable sobre la proporción de viviendas cubiertas por cada servicio, manteniendo el resto de las variables en su valor mediano (a menos que se indique de otra forma).

El nivel inicial de la cobertura de agua resulta ser una variable determinante, aunque ello era totalmente previsible debido al carácter inercial de la cobertura. Por otra parte, el gasto municipal en agua potable es estadísticamente significativo; sin embargo, como se muestra en la gráfica v.11, su efecto sobre el crecimiento de la cobertura depende del nivel de cobertura de agua que los municipios tenían al inicio del periodo. En el caso de los municipios cuya cobertura inicial era de 83% (es decir, el nivel mediano de la cobertura de agua en 2000), el gasto tiene un efecto prácticamente nulo. Sin embargo, su efectividad aumenta bastante al evaluarse en municipios muy rezagados

Cuadro v.5. *Análisis del cambio en la cobertura de agua potable en los municipios de México*

<i>(Variable dependiente: Logaritmo natural de la "razón de posibilidades" [log-odds ratio] de la cobertura de agua potable en 2005)</i>	
Constante	-2.7000*** (0.1000)
Cobertura de agua en 2000	5.6000*** (0.1000)
Gasto municipal en agua por habitante	0.0020*** (0.0010)
Gasto en la nómina del ayuntamiento (por habitante)	-0.0003 (0.0001)
Gasto municipal en obras públicas (por habitante)	0.0001* (0.0007)
Tasa de crecimiento de la población (2000-2005)	-0.1730 (0.2750)
Índice de concentración poblacional	0.7830*** (0.0990)
R ² ajustada	0.8300
Número de observaciones	1986

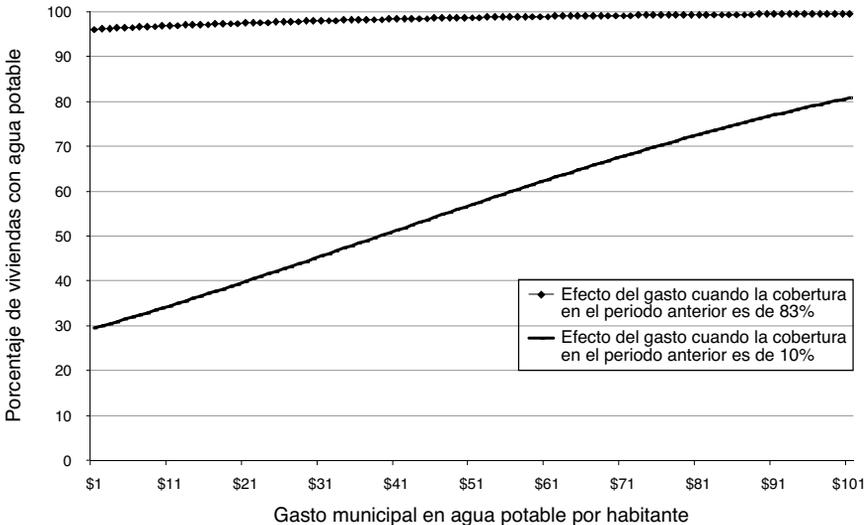
Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. Se incluyeron 30 variables dicotómicas para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio. La técnica de estimación fue la de mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el tamaño poblacional de cada municipio.

*** $p < .001$ ** $p < .01$ * $p < .05$

en cobertura (por ejemplo en aquellos cuya cobertura de agua potable en el año 2000 era tan sólo de 10%): el modelo predice que un municipio cuyo gasto público en agua es casi igual a cero obtiene una cobertura promedio de 30% de las viviendas. Si ese municipio elevara su gasto por habitante al valor máximo dentro de la muestra de municipios analizados (\$1220 per cápita), conseguiría elevar la cobertura a 80%. Es decir, el rango del efecto del gasto para municipios muy rezagados en cobertura de agua se estima en 50%, aproximadamente, un efecto nada despreciable.

El gasto municipal en obra pública resulta también una variable significativa para la cobertura de agua, lo que sugiere que la inversión de los ayunta-

Gráfica v.11. Gasto municipal y cobertura de agua potable en México



mientos en rubros diferentes al agua potable también incide sobre la cobertura de ese servicio. El crecimiento de la población entre 2000 y 2005 tampoco parece importar para el crecimiento de la cobertura de agua potable, lo que podría indicar que ésta no ha respondido mucho a la presión demográfica. En cambio, la concentración territorial de la población resulta de gran relevancia para explicar el comportamiento de la cobertura en México.

El cuadro v.6 presenta los resultados del análisis para el caso del drenaje. Como en el caso del agua potable, la cobertura inicial de drenaje es determinante en explicar el nivel que ésta alcanzó cinco años después. La tasa de cobertura inicial de drenaje también influye sobre el efecto que el gasto en obra pública tuvo sobre la cobertura de ese servicio en 2005, tal como se describe en la gráfica v.12. Entre los municipios del país cuya cobertura inicial se ubicaba en el valor mediano (51%) el gasto en obra pública tuvo un efecto mucho más reducido (12.5% en términos netos) en comparación con otros municipios mucho más rezagados en cobertura inicial (digamos 10%, como lo simula la gráfica v.12) donde el efecto neto del gasto fue de 33 por ciento.

Como en el caso del agua, el crecimiento demográfico no tuvo consecuencia alguna sobre la cobertura de drenaje. Pero la concentración poblacional nuevamente resulta ser una variable muy relevante para explicar el comportamiento de la cobertura de ese servicio. La gráfica v.13 ilustra este punto con claridad, pues muestra que el efecto neto del gasto en obra pública sobre la

Cuadro v.6. Análisis del cambio en la cobertura de drenaje en los municipios de México

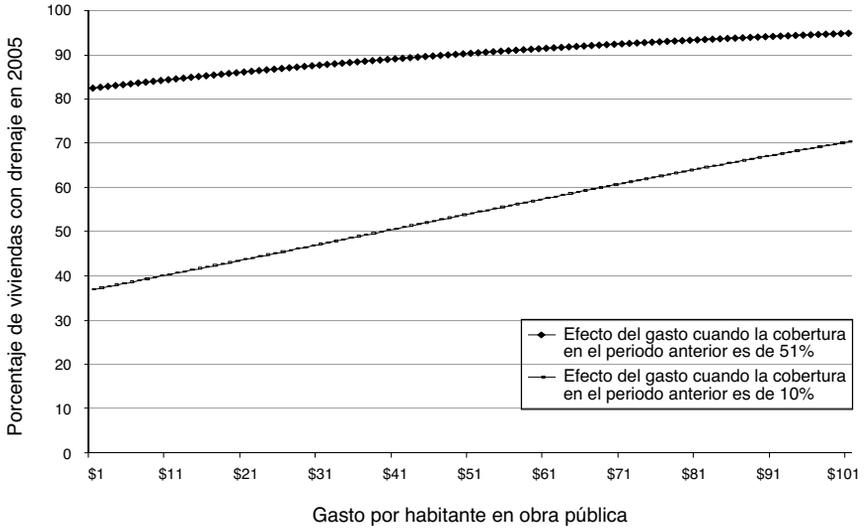
<i>(Variable dependiente: Logaritmo natural de la “razón de posibilidades” [log-odds ratio] de la cobertura de drenaje en 2005)</i>	
Constante	-1.700*** (0.100)
Cobertura de drenaje en 2000	5.290*** (0.140)
Gasto en la nómina del ayuntamiento (por habitante)	-0.001* (0.001)
Gasto municipal en obras públicas (por habitante)	0.001*** (0.000)
Tasa de crecimiento de la población (2000-2005)	-0.162 (0.281)
Índice de concentración poblacional	0.347*** (0.118)
R^2 ajustada	0.900
Número de observaciones	2413

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. Se incluyeron 30 variables dicotómicas para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio. La técnica de estimación fue la de mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el tamaño poblacional de cada municipio.

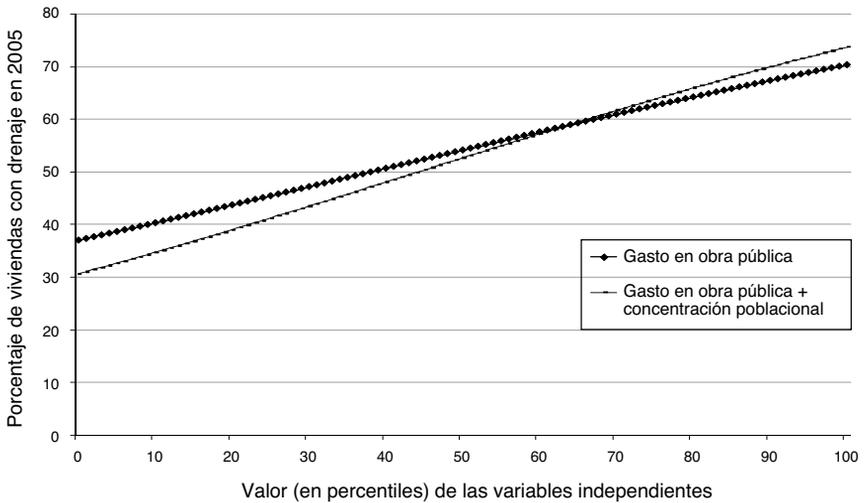
*** $p < .001$ ** $p < .01$ * $p < .05$.

cobertura de drenaje es mayor cuando dicho gasto aumenta en sintonía con la concentración territorial de la población del país. Es decir, si sólo simulamos el efecto del gasto en obra pública, manteniendo todo el resto de las variables explicativas en su valor mediano (salvo el de la cobertura inicial, la cual se fija en 10%), podemos observar que la cobertura de drenaje oscila entre 37% (cuando el gasto es nulo) y 70% (cuando el gasto se ubica en el percentil más alto). Es decir, el efecto neto del gasto en obra pública sobre la cobertura de drenaje es de 33%, aproximadamente, entre municipios con muy baja cobertura inicial. Si, por el contrario, hacemos la simulación permitiendo que tanto el gasto en obra pública como el índice de concentración poblacional varíen conjuntamente, podemos ver que ambas variables consiguen aumentar la cobertura de drenaje en 43%, es decir 10 puntos porcentuales por encima del efecto aislado del gasto municipal. En síntesis, la concentración poblacional es una variable muy relevante para mejorar la provisión de los dos servicios públicos analizados en este trabajo.

Gráfica v.12. Gasto municipal y cobertura de drenaje en México



Gráfica v.13. Gasto municipal, concentración poblacional y cobertura de drenaje (Cobertura en el periodo inicial = 10%)



CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

En este trabajo se ha mostrado que la distribución interestatal del FISM ha ido mejorado su lógica compensatoria, ya que los estados con menor grado de desarrollo humano reciben proporcionalmente más recursos del FISM en comparación con otros de mayor desarrollo. Sin embargo, la distribución *intraestatal* del FISM (es decir, la que cada estado hace a cada uno de sus municipios) no necesariamente refleja una lógica compensatoria, pues no en todos los casos existe una relación muy clara entre el grado de desarrollo humano municipal y la asignación de los recursos provenientes de dicho fondo. La relación entre esas dos variables es particularmente endeble en estados como Puebla y Oaxaca, donde el grado de desarrollo humano explica no más de 43% de la distribución del FISM hacia los municipios.

Pese a la creciente importancia que los recursos financieros de origen federal tienen sobre las finanzas de los gobiernos municipales, y a que, por lo menos en algunos estados, su distribución territorial está mejor alineada con la situación de marginación socioeconómica de los municipios, la incidencia del gasto local sobre el acceso de los ciudadanos a servicios públicos básicos enfrenta el gran obstáculo de la dispersión poblacional en los municipios del país. El impacto del gasto municipal sobre el crecimiento de la cobertura de agua potable y drenaje ha sido significativo en los municipios que más rezagos tenían en sus niveles de cobertura de ambos servicios en 2000, pero la efectividad del gasto se ve drásticamente reducida en municipios que ya contaban con niveles intermedios y altos de cobertura al inicio del periodo analizado.¹³ Por otra parte, el análisis revela que la dispersión poblacional ha sido uno de los principales obstáculos para el crecimiento de la cobertura de agua potable y drenaje, lo cual probablemente obedece al elevado costo de proveer servicios básicos en localidades aisladas. Lo anterior implica que el gasto municipal, por sí mismo, no es un requisito suficiente para resolver el rezago histórico de la cobertura entre los municipios del país, ya que es necesario definir estrategias más sofisticadas que mitiguen el efecto negativo de la dispersión poblacional.

Una de las implicaciones del análisis anterior es que la dispersión poblacional puede ser uno de los factores a considerar en el diseño de las políticas de descentralización del gasto público, incluyendo, evidentemente, el Ramo 33. Sin embargo, un dilema muy difícil de resolver es si la dispersión poblacional

¹³ Este resultado es diferente de lo encontrado por Díaz Cayeros y Silva Castañeda, quienes arguyen que los recursos del FISM en el año 2000 no contribuyeron a que aumentara la probabilidad de que los hogares del país tuvieran acceso al agua potable y al drenaje (Díaz Cayeros y Silva, 2004).

debe usarse como un criterio positivo o negativo para la priorización territorial de los recursos. A primera vista podría considerarse que aquellos municipios con mayores niveles de dispersión poblacional deben ser compensados con mayores recursos del FISM, ya que son los que enfrentan mayores costos para proveer a sus ciudadanos de servicios básicos. Sin embargo, tal diseño puede ser problemático por dos razones. En primer lugar, un aumento de recursos a zonas con población geográficamente dispersa difícilmente será suficiente para reducir los costos de la provisión de servicios y mejorar la cobertura y calidad de éstos. En segundo lugar, dicha estrategia puede generar un claro desincentivo a que las poblaciones geográficamente aisladas decidan ubicarse en zonas más densamente pobladas, donde el costo de la provisión de servicios públicos es menor gracias a la existencia de economías de escala. Entonces, si el objetivo de política pública es promover la densificación poblacional (sobre todo en los municipios rurales) para optimizar los resultados de la inversión en infraestructura básica, la asignación de los recursos, por el contrario, tendría que favorecer a las localidades con mayores grados de concentración poblacional. Esta alternativa tendría que ir acompañada de una estrategia integral que promueva el desarrollo de núcleos comunitarios con potencial para detonar procesos de desarrollo local, mejorar las vías de acceso a los centros urbanos (por ejemplo mediante la creación y renovación de los caminos rurales) y otras acciones encaminadas a potenciar los resultados del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, E. *et al.* (1996), *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Cámara de Diputados (2009), *Ley de Coordinación Fiscal*, México.
- Cleary, M. (2004), *Electoral Competition and Democracy in Mexico*, tesis doctoral, University of Chicago.
- De la Torre, R. (2004), “El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México”, México, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD.
- Díaz Cayeros, A. y S. Silva Castañeda (2004), *Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social*, México, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 15.
- Grindle, M. (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández Trillo, F. y B. Jarillo (2007), “Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FISM en México”, *Estudios Económicos* (México, El Colegio de México), 22 (2), pp. 143-184.
- INEGI (2009a), Censo General de Población y Vivienda 1990, disponible en <http://>

- www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cpv1990/bd/amd_pv1990/viviendas.asp?s=est&c=11901, consultado el 6 de julio de 2009.
- INEGI (2009b), Censo General de Población y Vivienda 2000, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cpv2000/bd/pv2000/viviendas.asp?s=est&c=10259>, consultado el 6 de julio de 2009.
- (2009c), Censo de Población y Vivienda 1995, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo95/bd/consulta/viviendas.asp?s=est&c=11886>, consultado el 6 de julio de 2009.
- (2009d), Censo de Población y Vivienda 2005, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/bd/consulta2005/viviendas.asp?s=est&c=10406>, consultado el 6 de julio de 2009.
- (2009e), Finanzas públicas estatales y municipales, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>, consultado el 6 de julio de 2009.
- Merino, M. (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México.
- Moreno-Jaimes, C. (2007), “Do Competitive Elections Produce Better-Quality Governments? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000”, *Latin American Research Review*, 42 (2), pp. 136-153.
- PNUD (2009), Indicadores municipales de desarrollo humano en México, disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/images/base%20municipal.xls>, consultado el 6 de julio de 2009.
- Rodríguez, V. (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Rodríguez, V. E. y P. M. Ward (1995), *Opposition Governments in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Scott, J. (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública* (México, CIDE), 13 (3), pp. 785-831.
- Ziccardi, A. (coord.) (1995), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

VI. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM): ¿REALMENTE IMPORTA?

ENRIQUE CABRERO MENDOZA*
DIONISIO ZABALETA SOLÍS*

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización que se ha impulsado en México durante las últimas tres décadas ha transformado, sin duda alguna, la relación política entre niveles de gobierno, además de que ha dotado a las autoridades estatales y municipales de recursos fiscales y de capacidades institucionales propias sin precedentes, que los han colocado como actores clave para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, lo lógica descentralizadora no se ha construido sobre la base de una estrategia clara y coherente que consolide esquemas de competencias consistentes y dinámicas de coordinación intergubernamental fluidas. Lo que ha ocurrido, más bien, es el encadenamiento de iniciativas centralmente diseñadas que buscan descentralizar (o desconcentrar) políticas y recursos en función de las posibilidades que abre la coyuntura política o dependiendo de las prioridades de política pública que, en un momento dado, busca preservar el gobierno federal (Cabrero *et al.*, 1997).

Como consecuencia de lo anterior, es posible reconocer cómo tres de las principales estrategias descentralizadoras de la política social emprendidas en los años noventa del siglo pasado (educación, salud e infraestructura social) tuvieron trayectorias claramente diferenciadas, que terminaron por consolidar esquemas intergubernamentales diversos que van desde la desconcentración de la gestión de políticas centralmente diseñadas a modelos de descentralización “radical”, donde se abren amplios espacios de autonomía para la actividad estatal y municipal, sin ningún mecanismo claro de seguimiento,

* Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

SIGLAS. CDM, Consejos de Desarrollo Municipal; Coplademun, Consejos de Planeación Municipal; Enaprem, Encuestas Nacionales a Presidentes Municipales; FAIS, Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social; FISM, Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal; LCF, Ley de Coordinación Fiscal.

control y evaluación de la política (como fue el caso de la infraestructura social estatal y municipal) (Cabrero y Zabaleta, 2009).¹

De todas las políticas descentralizadas —o desconcentradas— en la última década del siglo XX, y que encontraron su referente normativo en el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y de gasto en la integración del Ramo 33, llama particularmente la atención el caso de la política de infraestructura social local, ya que su diseño institucional supone un esquema de descentralización agresiva que dota a estados y municipios de capacidades bastante amplias para el despliegue de estrategias de abatimiento de los rezagos de infraestructura básica en sus localidades.² Asimismo, la naturaleza descentralizada de la política, y del fondo que lo sostiene presupuestalmente (Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, FAIS), hace que sea de las pocas políticas que logra una integración de los niveles estatales y municipales en el diseño y la implementación de la política dependiendo de sus competencias institucionales y de su alcance territorial.³

Sin embargo, posiblemente el rasgo más peculiar del FAIS —en particular de su vertiente municipal (Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal, FISM)— con respecto de los demás fondos del Ramo 33, es que incorpora un componente de participación ciudadana como eje de la operación del fondo. Tal como se indica en el artículo 33 numeral II de la LCF, los municipios “deberán promover [en el ejercicio del FISM] la participación de los beneficiarios en el destino, programación, ejecución, seguimiento y evaluación” de las obras construidas con los recursos provenientes de dicho fondo. Con esto, si bien la lógica subyacente en la operación de este fondo se centra en un objetivo primario de abatimiento de los niveles de rezago en la cobertura de servicios públicos básicos en la escala municipal, se establece un mandato legal muy claro según el cual todo el proceso de construcción de infraestructura local financiada con el FISM debe pasar por un tamiz participativo que permita una definición mucho más precisa de necesidades.

Más allá de una argumentación sobre las virtudes democráticas que pudiera fomentar la incorporación de la participación dentro del proceso de políticas

¹ Para el caso de la desconcentración de la política educativa véanse Pardo (1999) y Santizo (2002); para el caso de salud, Cardozo (1998).

² Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se estipula que el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) se destinará al incremento de la cobertura de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Asimismo, la Ley contempla que los municipios podrán utilizar hasta 2% del FISM para el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional.

³ Esto se observa con claridad en la división que se hace dentro del FAIS entre el Fondo para Infraestructura Social Estatal, que tiene por objeto el desarrollo de obras de alcance regional o intermunicipal, y el FISM, que contempla obras dentro del territorio de un municipio en particular.

locales, o de las conjeturas tradicionales sobre el clientelismo político derivado de la participación social en el proceso de políticas locales, resulta sensato preguntarse si el establecimiento de esquemas participativos amplios que involucren a la ciudadanía en las diferentes fases de operación del FISM genera algún beneficio concreto en la consecución del objetivo básico del fondo, o si, por el contrario, la participación se ha convertido, simplemente, en un accesorio incómodo que es empleado por las autoridades locales con la única intención de cumplir con el mandato legal. Este asunto no resulta trivial si se considera que el FISM es el cuarto fondo en importancia del Ramo 33, representando alrededor de 9% del total de esta partida en 2008, y que significó casi 30% de los recursos disponibles totales de los municipios en 2003 y sostuvo poco más de la mitad del gasto de todos los municipios en obra pública en ese mismo año (Cabrero, 2008; Díaz Cayeros y Silva, 2004).

El presente capítulo busca ahondar en el estudio, aún preliminar, de los efectos —positivos, negativos o nulos— que pudiera tener la participación ciudadana en la operación y en el cumplimiento del objetivo básico de la política descentralizada de infraestructura social municipal y de su fondo correspondiente (FISM). Para esto, en un primer apartado se profundizará la discusión sobre la participación ciudadana en el ámbito municipal y se propondrá una metodología que permita aproximarse a algunas mediciones sobre los tipos de esquemas participativos que se observan en los municipios mexicanos. A continuación se presentará una breve radiografía sobre la situación de la participación ciudadana en el FISM, buscando retratar los diferentes niveles de complejidad y profundidad con los que incide el involucramiento ciudadano en el diseño, operación y seguimiento del fondo.

En la tercera sección del documento se buscará corroborar estadísticamente si existe algún efecto significativo entre mayores niveles de participación ciudadana y la consecución del objetivo básico del FISM, medido a través de las variaciones en los niveles de cobertura de un grupo selecto de servicios básicos municipales o si, en su defecto, incide en otros aspectos específicos de la operación del fondo, tales como la distribución territorial o funcional de los recursos del FISM, o en la eficiencia distributiva de los recursos. Finalmente, y a la luz de los resultados observados en la sección anterior, en las conclusiones se ofrecerán algunas recomendaciones que permitan ajustar la operación local del fondo, así como algunas alternativas que, dada la restricción actual de información, permitan evaluar y dar seguimiento oportuno al efecto de la participación ciudadana en los objetivos del FISM en el mediano plazo.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS:
UNA PROPUESTA DE TIPOLOGÍA

Buena parte de la bibliografía sobre el cambio político en nuestro país reconoce que, si bien las reformas electorales de las tres últimas décadas del siglo xx y el paulatino desgaste de la legitimidad política del sistema autoritario explican la alternancia democrática, en los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) se encontraron los semilleros fundamentales de participación y competencia electoral que, a la postre, incidieron decisivamente en el cambio democrático y en la formación de cuadros políticos de oposición capaces de asumir tareas de gobierno (Merino, 2003; Aranda, 2004; Rodríguez, 1997, Díaz Aldret, 2009). El proceso de descentralización iniciado a principios de los años ochenta también desempeñó un papel fundamental en la dinamización política de estos niveles de gobierno, que no fueron vistos ya como simples “cajas de resonancia” de mandatos federales sino que, por el contrario, se concebían como espacios mucho más claros de ejercicio de la autoridad, con facultades y competencias propias, así como con ciertos márgenes de gasto, aunque limitados, para emprender acciones y programas de gobierno (Cabrero, 1998).

Independientemente de los avances que en materia de participación y competencia electoral se han observado en la escala local en las últimas décadas —y que en opinión de algunos autores han tendido a estancarse (Díaz Aldret, 2009)— la gestión municipal de los últimos años se ha caracterizado también por la construcción cada vez más frecuente de espacios y arenas de participación ciudadana por medio de los cuales se logre una vinculación mucho más coherente ente las necesidades particulares de la población y las actividades y recursos disponibles del gobierno (Ziccardi, 2002; Cabrero, 2005). Este fortalecimiento de una visión participativa o deliberativa de la democracia atiende esencialmente a la lógica de “proximidad” que define la relación entre autoridades municipales y ciudadanos (Blanco y Gomá, 2002; Fung, 2006).

Esta visión participativa considera que la gestión local de “proximidad” no puede abstraerse de las dinámicas e interacciones sociales que ocurren en su territorio sino que, por el contrario, deben incorporarse al proceso de debate y deliberación sobre las mejores alternativas de política (Bogason, 2000). Así, y a diferencia de las esferas nacionales o regionales, donde el vínculo gobierno-ciudadanía tiende a ser bastante difuso, la cercanía del gobierno municipal con el día a día de los ciudadanos tiende a concebirse como un activo básico que permita construir programas de gobierno sólidos y que, cosa más importante aún, logre subsanar las limitadas capacidades técnicas que usualmente estos gobierno deben sortear, a través de un reconocimiento directo de las necesidades y problemas públicos más apremiantes.

En el caso mexicano se ha observado este fenómeno aunque de forma diferenciada, ya que mientras algunos municipios han tendido a estructurar una agenda encuadrada bajo principios de transparencia, rendición de cuentas y participación de la llamada *nueva gobernanza democrática* (sistemas de participación, contralorías sociales, consejos ciudadanos, planeación y presupuestos participativos, etc.), otros más han concentrado sus esfuerzos de reforma en la introducción de esquemas de modernización administrativa basados en las premisas de la *nueva gerencia pública* (privatización, subcontratación, descentralización funcional, etc.) (Cabrero y Peña, 2009). Este análisis puede complicarse aún más si se considera que independientemente de la agenda de reforma propuesta en los municipios, aún persiste una gran cantidad de éstos que no han formulado ninguna iniciativa de reforma, y se guían por premisas tradicionales de una acción gubernamental heredada del periodo autoritario. En este sentido, salta a la vista la importancia de comprender y estudiar el fenómeno de la participación en un ámbito que se encuentra obligado por ley, y que permitiría reconocer si efectivamente se está fortaleciendo una agenda participativa y de nueva gobernanza democrática, o si solamente se promueve la simulación de las autoridades municipales para cumplir con un requisito legal.

Para los fines de este estudio, y con el fin de contar con un conjunto amplio de dimensiones analíticas que permita realizar una evaluación robusta, la incidencia de la participación ciudadana dentro del proceso de políticas puede medirse y evaluarse a partir de tres criterios fundamentales: la *complejidad*, que de suyo produce un incremento en el número de actores involucrados en la política pública (que, en este caso, sería el conteo de espacios de participación abiertos); los alcances o *profundidad* de la participación social en cada una de las fases del proceso de políticas (definición, diseño, implementación y evaluación) y, finalmente, los *modos específicos de interacción Estado-sociedad* que se construyen en torno a un determinado tema de políticas.

El primer nivel de análisis —la complejidad de la arena de políticas— se vincula directamente con la propensión de las autoridades gubernamentales para abrir la discusión pública sobre un problema particular a actores diversos con intereses y valores diferenciados. En este sentido, una buena parte de la bibliografía especializada sobre el tema de la participación social enfatiza la gran variedad de diseños institucionales existentes (Fung, 2006), así como los métodos que pueden utilizarse (invitación restringida, aleatoria, abierta, entre muchas otras), que permiten la construcción de espacios de participación ordenados y sistemáticos (Font, 2004). Como se señalará un poco más adelante, y como consecuencia de las restricciones de información, esta dimensión solamente podrá ser medida a partir de un conteo de actores que

se involucran de alguna manera en la operación del FISM en cada uno de los municipios del país.

La profundidad de la participación social en el proceso de políticas se refiere, fundamentalmente, al alcance y a la forma en la que los actores participantes en la arena de política interactúan dentro de una discusión pública específica. Esta dimensión es un complemento necesario del estudio de la complejidad de la arena de políticas, ya que no es posible reconocer la posible incidencia de la participación en una política concreta sólo a partir del conteo del número de actores involucrados, sino también a través del alcance y de las posibilidades de interacción que los diseños participativos abren o cierran (Forester, 1999). Así, por ejemplo, Fung (2006) propone un modelo de comunicación y decisión en la participación social basado en seis dimensiones básicas: participantes como espectadores, expresión de preferencias, desarrollo de preferencias, agregación y negociación, deliberación, y desarrollo de la capacidad individual. Si bien la información disponible para estudiar la participación en el FISM no permite de entrada la construcción de una tipología tan acabada como la antes presentada, sí será posible identificar, al menos, las fases del proceso de operación del fondo en las que hay una mayor propensión a la participación ciudadana.

Si bien las dos primeras dimensiones analíticas permiten capturar el marco general de relaciones que construye la participación ciudadana alrededor de una política pública concreta, resulta necesario identificar también los modos en los que se construye la interacción gobierno-sociedad en un contexto determinado. Esto último se debe a que no es posible asegurar *ex ante* que las relaciones entre actores se presentan de la misma forma en un contexto de espacios de participación altamente regulados por la autoridad *vis-à-vis* escenarios en los cuales hay un entremezclamiento más diverso de organizaciones sociales autónomas, dependencias de gobierno y espacios institucionales de participación. Así pues, aquí se hace uso de una categorización propuesta por Ziccardi (2002), la cual se adaptó para capturar de mejor forma las interacciones gobierno-sociedad en el FISM dada la información disponible.

Los cuatro modelos aquí propuestos, como puede observarse en el cuadro vi.1, parten de una definición basada en la inclusión de ciertas instancias de participación (ya sean reguladas por el gobierno o no) dentro de la arena de políticas públicas. Con esto, el primer modelo de interacción [modelo 1: gubernamental] identificaría a todos aquellos municipios en los cuales no existe ninguna instancia mediante la cual la ciudadanía pueda expresarse sobre la política pública; este modelo remite a una visión autárquica del gobierno y a un proceso de políticas cerrado y estrictamente gubernamental. Por su parte, el segundo modelo de participación [modelo 2: institucional o

Cuadro vi.1. Modelos de participación ciudadana en los municipios mexicanos

		<i>Instancias de participación autónomas</i>	
		<i>NO</i>	<i>sí</i>
Instancias de participación reguladas	NO	Modelo 1: Gubernamental	Modelo 3: Participación Autónoma
	sí	Modelo 2: Participación institucional o de “regulación dura”	Modelo 4: Participación diversa o de “regulación blanda”

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Ziccardi (2002).

de “regulación dura”] sí concibe la existencia de espacios de participación e interacción gobierno-sociedad, pero limitados exclusivamente a aquellas instancias creadas y reguladas institucionalmente por el gobierno (consejos de planeación, comités consultivos, etc.). Así, si bien este segundo modelo de interacción ya reconoce instancias de participación, éstas tienden a ser acotadas, ya que su vinculación institucional con el gobierno normalmente reduce la complejidad y la amplitud de la participación (Ziccardi, 2002).

El tercer modelo propuesto concibe un escenario de participación ciudadana “pura” o autónoma, en el cual no hay una participación directa de las dependencias de gobierno o de sus instancias de participación regulada en el proceso de la política pública. Dicha posición alude en buena medida a la visión de autogobierno o de autogestión. Más allá de las virtudes y defectos identificados en este tipo de modelos de participación, en la práctica de la operación del FISM puede esperarse que sea una categoría residual, ya que la participación de las instancias de gobierno es una premisa básica en la operación del fondo. En última instancia, este tipo de prácticas podría limitarse en algunos casos de municipios con una alta proporción de población indígena, donde la participación mediante arreglos tradicionales (como el tequio y la faena) dirige en buena medida las tareas de gobierno. Lo mismo puede suceder en el caso de municipios con una fuerte vocación asociativa de tipo ejidal, donde sus asambleas desempeñen un papel central en el gobierno.

El último modelo propuesto, el de participación diversa o de “regulación blanda”, se concibe como la conjugación de todos los esquemas anteriores, ya que en él deben participar, de forma simultánea, al menos una dependencia de gobierno (o su instancia regulada de participación) y al menos una organización ciudadana autónoma. En principio, este modelo se considera como el más sofisticado de los cuatro, ya que en un solo contexto se logra ubicar una

gran diversidad de actores públicos y sociales, aunque cabe aclarar que, al sólo medir la participación o no de un solo actor, no garantiza de manera automática una mayor complejidad de la arena de políticas ni un mayor alcance de la participación dentro del proceso de operación del FISM. Para esto se requiere un análisis conjunto de las otras dos variables propuestas en esta sección, y que se analizarán con mayor detalle en la siguiente sección.

RADIOGRAFÍA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL FISM:
COMPLEJIDAD DE LA ARENA DE POLÍTICAS, PROFUNDIDAD
DE LA PARTICIPACIÓN Y MODOS DE INTERACCIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD

Con base en la delimitación conceptual propuesta en el apartado anterior, esta sección tiene por objeto presentar un mapeo descriptivo de las condiciones de participación social observadas en los municipios mexicanos en la operación del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM). Cabe señalar que para la recopilación de datos estadísticos se emplearon las Encuestas Nacionales a Presidentes Municipales (Enaprem) de los años 2000, 2002 y 2004. Si bien es cierto que diferentes analistas han destacado los posibles sesgos que pueden tener dichas encuestas dados los tiempos y las formas en la que se levantan, debe reconocerse que estos documentos son de los pocos que permiten un análisis integral de los municipios mexicanos, en particular en temas de participación ciudadana y funcionamiento de los ramos descentralizados a los niveles municipales de gobierno. Por otra parte, varios de los estudiosos de los temas municipales emplean estas encuestas que, de manera general, reflejan tendencias sobre aspectos clave de la política y la administración pública municipal, que posteriormente pueden irse afinando con otro tipo de estudios. Asimismo, debe destacarse que en el proceso de levantamiento de dichas encuestas no solamente participa el presidente municipal a partir de percepciones poco sustentadas, sino que en general la información recopilada proviene de registros administrativos que son utilizados como fundamento para la respuesta de los municipios.

Una vez aclarado este punto, la primera variable que se analiza es la de la complejidad de la arena de políticas en la operación del FISM, que se define como el número de actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron en un año determinado en *cualquiera* de las fases (priorización, definición, decisión/ejecución, seguimiento y evaluación) del fondo dentro de un municipio. Para esto se recuperaron algunas preguntas de las Enaprem en las que se pide a la autoridad municipal que se especifique qué actores participaron en dicho proceso.

En relación con las instancias gubernamentales participantes, no sorprende que, de manera consistente, aunque decreciente, el cabildo sea el principal involucrado en el FISM, al participar en 2004 en al menos dos terceras partes de los municipios del país (véase el cuadro vi.2). En segundo lugar se ubican los órganos de planeación y participación regulada municipal por excelencia: los consejos de planeación municipal (Coplademun) y los consejos de desarrollo municipal (CDM) con 59.3 y 41.68%, respectivamente, en 2004. Por otra parte, en 2000 —y en menor medida en 2004— se reconoce una participación importante de otro tipo de consejos regulados por la autoridad local (consultivos, ciudadanos, etc.), en los que intervienen también funcionarios municipales. Finalmente, los datos observados en 2000, 2002 y 2004 revelan el peso limitado —aunque creciente— que tienen las dependencias estatales y federales en el proceso de operación del FISM en los municipios del país.

Cuadro vi.2. Actores gubernamentales que participan en la operación del FISM

<i>Actor/Año</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Cabildo	76.88%	70.02%	66.00%
Coplademun	48.03%	83.67%	59.63%
CDM	53.97%		41.68%
Otros consejos	47.95%	n. d.	19.70%
Estatales/Federales	2.69%	7.13%	9.10%

N para 2000 = 2 340; N para 2002 = 2 412; N para 2004 = 2 056. Cabe señalar que en la Enaprem 2002 los Coplademun y los CDC se reportan en la misma pregunta.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2000, 2002 y 2004.

Si se observa, por otra parte, la forma en la que se distribuyen los espacios en los que participa la ciudadanía en las distintas fases del FISM, se reconocen con claridad los patrones de participación identificados tradicionalmente en la escala municipal: los mecanismos institucionales y gubernamentalmente regulados de participación —esto es, el Coplademun, los CDM y los consejos consultivos y ciudadanos— concentran buena parte de la interlocución entre gobierno y sociedad, mientras que los mecanismos de participación que provienen de iniciativas propias de los ciudadanos (comités vecinales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones ejidales y tradicionales) ocupan un papel secundario en el proceso de operación del FISM. Así, para 2004, y como se observa en el cuadro vi.3, el Coplademun fue la instancia de participación por excelencia en 53.97% de los municipios, seguida por los CDM, con 46.61%

de los gobiernos locales, los consejos consultivos y ciudadanos en cerca de 30% de los municipios; las demás instancias se involucraron en poco menos de 10% de los gobiernos locales, con excepción de los comités vecinales, que participaron en poco más de 20% de los municipios el país, esto es, en algo menos de 500.⁴

Cuadro VI.3. Instancias de participación ciudadana en la operación del FISM

<i>Instancia/Año</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Coplademun	65.36%	53.97%
CDM		46.61%
Consejos consultivos	8.00%	0.00%
Consejos vecinales	36.31%	20.88%
Consejos ejidales	45.00%	0.00%
Otros consejos	61.93%	29.56%
Instancias tradicionales	0.00%	8.21%
osc	7.19%	6.00%

N para 2002 = 2338; N para 2004 = 1901. Cabe señalar que en la Enaprem 2002 los Coplademun y los CDC se reportan en la misma pregunta.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2000, 2002 y 2004

Al combinar ambos elementos es posible determinar un indicador bastante simple del número de instancias (gubernamentales y sociales) que participan en las distintas fases del FISM en cada uno de los municipios y, con esto, precisar la complejidad de la arena de políticas. Para esto se realizó simplemente una suma aritmética de variables dicotómicas (participa/no participa) de las organizaciones involucradas en el FISM y se dividió —con fines de comparación— con el número máximo de instituciones que podrían participar que se contemplan en las Enaprem 2002 y 2004. Cabe señalar que para el caso de los Coplademun, los CDM y los consejos se realizó una doble cuenta, que permitía

⁴ Cabe hacer una aclaración importante en este punto. Si bien en el cuadro VI.2 se indica que el Coplademun intervino en la operación del FISM en 59.63% de los municipios, no en todos los casos los presidentes municipales reportaron participación ciudadana en dichos órganos de planeación. Por tal motivo, cuando se observa la participación efectiva de la ciudadanía en dichas instancias, su participación tiende a disminuir. Algo similar ocurre con el caso de los CDM, ya que la pregunta sobre la que se construye el cuadro VI.3 alude a instancias de participación ciudadana y no al involucramiento del órgano en el FISM, tal y como se hace en el cuadro VI.2.

realizar la estructura de preguntas de las encuestas, ya que dichas instancias pueden ser de participación gubernamental y social conjunta o de involucramiento estrictamente gubernamental. Los resultados que se observan para los años 2002 y 2004 se resumen en el cuadro VI.4.

Cuadro VI.4. Complejidad de la arena de políticas municipales en el FISM

	<i>Gubernamental</i>	<i>Social</i>	<i>Total</i>
2002	1.59	2.15	3.74
2004	1.65	1.29	2.94

N para 2002 = 2 412; N para 2004 = 2 056.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

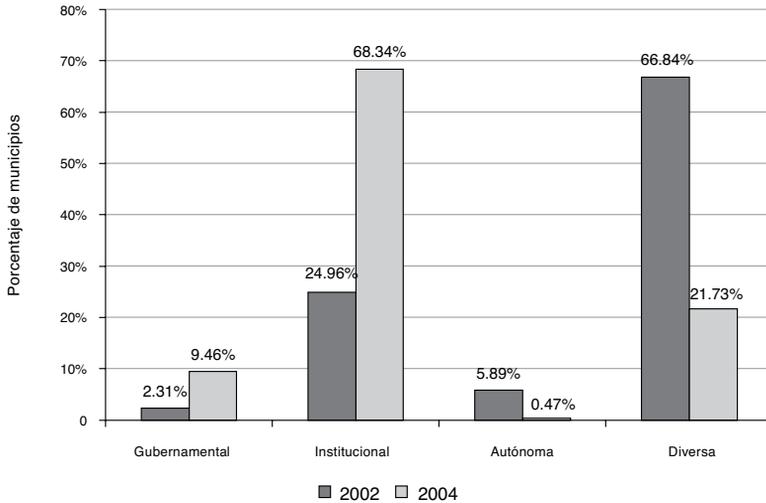
Las cifras arrojadas para los años 2002 y 2004 revelan, en primer lugar, que en este breve lapso la complejidad de la arena de políticas, si ya de por sí era baja, ha tendido a disminuir, al pasar de 3.74 organizaciones en promedio por municipio a solamente 2.94 en 2004. En segundo lugar, se observa con alarma que todo el peso de la disminución de la complejidad recayó en el ámbito de la participación social, ya que en tan sólo dos años se pasó de 2.15 organizaciones sociales involucradas en 2002 a apenas 1.29 instancias de participación para 2004. Por su parte, el dato sobre las instancias gubernamentales que tienen alguna injerencia en el FISM se mantuvo relativamente estable e incluso aumentó un poco, al pasar de 1.59 a 1.65 dependencias entre 2002 y 2004.

A la luz de la descripción presentada en los cuadros y gráficas anteriores, podría intuirse que el sistema formal de relaciones que se articula alrededor del FISM a escala municipal está compuesto, esencialmente, por el cabildo y los Coplademun o los CDM participativos (esto es, que mantienen un componente ciudadano y un componente gubernamental). Con esto, la participación autónoma de la ciudadanía ha tendido a sacrificarse y diluirse, a cambio de esquemas mucho más compactos e institucionales de interacción gobierno y sociedad.

Esta afirmación puede robustecerse si se observa el cambio radical que se presenta en la distribución de los cuatro modelos de participación descritos en la sección anterior. Al comparar el comportamiento de estos modelos entre 2002 y 2004 se reconoce cómo, en un periodo tan corto de tiempo, el modelo de participación diversa —aquél que suponía una interacción entre gobierno, instancias de participación institucionales y organizaciones ciudadanas autónomas— pasó de ser predominante en 2002 a significar sólo 21.73% de las observaciones en 2004. Por su parte, el modelo de participación institucional

(esto es, de relaciones gobierno y ciudadanía mediante espacios de participación regulados) varió de un modesto 25% en 2002 a un 68.34% en 2004 (véase la gráfica vi.1).

Gráfica vi.1. Modelos de participación ciudadana en el FISM 2002-2004



N para 2002 = 2 412; N para 2004 = 2 056.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002 y 2004.

Si bien cabría argumentar que un cambio tan radical en la composición de los modelos de participación podría sustentarse en un cierto sesgo de las encuestas utilizadas en el presente estudio,⁵ queda claro que la disminución promedio de una organización social dentro de la arena de políticas del FISM entre 2002 y 2004 —aunada a la rigidez del supuesto que sustenta los modelos de participación diversa e institucional—, hace que la salida de una sola instancia autónoma de participación social de las fases del FISM (y que generalmente era la única de este tipo) provoque su catalogación dentro de los modelos institucionales de participación. Así pues, la evidencia provista por estas dos variables podría sustentar por sí misma el movimiento predominante hacia modelos de participación regulados y coordinados desde el gobierno,

⁵ El problema del posible sesgo en las encuestas —particularmente para el caso de 2004— se analizará con mayor detalle en las conclusiones del estudio.

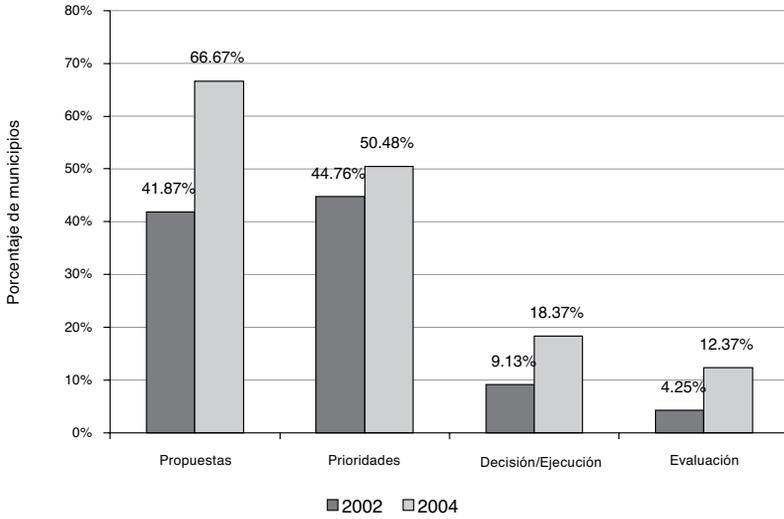
en contraste con esquemas mucho más diversos y complejos de interacción gobierno-sociedad.

Una última variable de interés que permite describir el comportamiento de la participación social municipal en el FISM es la profundidad que alcanza en cada una de las fases que componen la operación del fondo. La intuición inicial con respecto a esta variable es que un mayor involucramiento y una mayor profundidad de la participación social (ya sea institucional o autónoma) en las fases del fondo daría pie a pensar en procesos e interacciones gobierno-sociedad mucho más consolidados, y en los que se reconoce a la participación como insumo estratégico para un mejor desempeño del FISM. Por su parte, una participación limitada (centrada solamente en la presentación de propuestas, por ejemplo) podría significar una mayor simulación por parte de las autoridades municipales que sólo buscan cumplir con el mandato legal derivado de la LCF.

Con base en lo observado en los resultados de las Enaprem 2002 y 2004 para el caso de la profundidad de la participación, parece que lo que predomina en los espacios municipales son esquemas más cercanos al segundo argumento; esto es, una lógica de participación de baja intensidad (centrada básicamente en la presentación de propuestas de la ciudadanía) que legitima decisiones tomadas antes por las instancias gubernamentales. Esto se sustenta al observar que, de manera consistente, tanto en 2002 como en 2004 buena parte de la incidencia de la participación ciudadana en el FISM (alrededor de 80% del total) se centró en las primeras fases de operación del fondo (presentación de propuestas y definición genérica de las prioridades de obra), mientras que etapas sustantivas de toma de decisiones y de participación en la ejecución, seguimiento y evaluación del fondo mantuvieron un nivel discreto de participación ciudadana. A pesar de lo anterior, resulta interesante observar cómo para 2004 hay un avance en el alcance de la participación ciudadana, que duplica o triplica su presencia en las fases de decisión, ejecución y evaluación del FISM (véase la gráfica VI.2).

La breve radiografía hasta aquí ofrecida no discrepa mucho de las tendencias generales de participación observadas en otros estudios (Ziccardi, 2002; Díaz Aldret, 2009). Como ha insistido la bibliografía sobre descentralización, gobiernos locales y participación ciudadana en el ámbito municipal, esta última tiende a ser bastante limitada y, cuando llega a existir de manera consistente, tiende a centrarse en mecanismos institucionales o “regulados” desde el gobierno (Coplademun y CDC). En última instancia, los datos aquí presentados indican una tendencia creciente hacia la centralización de la toma de decisiones en este fondo, así como un proceso de disminución de la complejidad de la arena de políticas con el fin —posiblemente— de asegurar una operación más gobernable de un fondo descentralizado que cada vez adquiere más importancia dentro de la estructura de ingresos locales.

Gráfica VI.2. Profundidad de la participación ciudadana en el FISM, 2002-2004*



* Cabe aclarar que en el análisis de efectos presentado un poco más adelante, decisión y decisión/ejecución resultará indistinto.

N para 2002 = 2 436; N para 2004 = 1 965. Cabe señalar que para 2004 la suma de los porcentajes no da 100% debido a que en la encuesta de dicho año se permitía la introducción de más de una opción para cada una de las fases de operación del FISM.

A pesar de lo anterior, debe enfatizarse también la tendencia hacia la institucionalización de prácticas participativas en algunos municipios del país en los que sí existe una cierta complejidad de la arena de políticas, y en donde incluso los espacios de participación regulada tienden a una mayor apertura hacia la ciudadanía.⁶ Esta variabilidad —aunque sea pequeña— en las configuraciones y arreglos participativos municipales permitirá explorar, tal como se hace en el siguiente apartado, si una mayor participación ciudadana (entendida ésta como mayor complejidad de la arena, con un alcance amplio y con una interacción constante entre instancias gubernamentales y ciudadanas autónomas) tiene algún efecto significativo en la consecución del objetivo básico del FISM, así como en algunos criterios básicos de operación y eficiencia.

⁶ Prueba de esto son las diversas experiencias en temas de participación y en la construcción de una agenda de nueva gobernanza democrática que ha recibido en la última década el premio Gobierno y Gestión Local (véase por ejemplo Cabrero y Peña, 2009).

BREVE EXPLORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL
EN LOS OBJETIVOS Y DINÁMICAS DEL FISM

De la radiografía presentada en el apartado anterior puede concluirse que, aunque de forma limitada y con un fuerte sesgo hacia modelos institucionales y regulados por el gobierno local, la ciudadanía en los municipios mexicanos tiende a participar en mayor o menor grado en la operación del FISM. Este perfil de participación ciudadana se corresponde, en mucho, con la forma que tanto institucional como políticamente ha configurado al municipio mexicano en décadas recientes, así como a las prácticas locales que se han consolidado como consecuencia de las nuevas atribuciones locales (Cabrero, 2008b). A pesar de esto, y sin un análisis de los determinantes de dicha participación, que no es motivo de este estudio, resulta importante analizar si este involucramiento social tiene o no algún efecto específico en las dinámicas y objetivos del FISM. Esto último resulta de especial interés para los motivos amplios de esta obra, ya que una evaluación sistemática de las dinámicas de participación y su efecto en la consecución de ciertos objetivos (deseados o no deseados) de los fondos que integran el Ramo 33 podría ser de utilidad para proponer ajustes futuros a la operación de los mismos.

Si bien es deseable la valoración de los efectos potenciales que este tipo de espacios pueden tener en los resultados de política pública, la información disponible en la materia aún resulta incompleta para emprender un esfuerzo de evaluación robusto y comprehensivo. Por tal motivo, las mediciones y aproximaciones que en este apartado se propondrán para examinar el FISM deben ser vistas como un primer esfuerzo —aún incompleto— de análisis sistemático, que puede arrojar luz para el diseño de evaluaciones mucho más amplias en el futuro cercano, además de que pueden delinear algunos aspectos genéricos de mejora del fondo. Por otra parte, a pesar de que el objetivo último del FISM es la universalización de la cobertura en ciertos servicios básicos, aquí se proponen algunos indicadores adicionales sobre la dinámica (procesos y eficiencia) del fondo, que podrían dar indicios complementarios sobre la alineación de los incentivos de los actores involucrados para alcanzar el objetivo arriba señalado.

Para evaluar los efectos de la participación ciudadana en las dinámicas y objetivos del FISM, y dadas las restricciones de información, se optó por un acercamiento metodológico bastante simple en el que se utilizará el análisis gráfico y algunas mediciones estadísticas (en particular la diferencia entre medias) para determinar la existencia de variaciones significativas entre grupos. Asimismo, en el cruce de todas las variables se empleará, en la medida de lo posible, el grado de marginación como variable de control, ya que se conside-

ra que puede haber efectos *diferenciados* dependiendo de los niveles de marginación de los municipios. Las tres variables de participación ciudadana en el FISM descritas en el apartado anterior (complejidad,⁷ profundidad y modelos de participación) son las variables independientes del análisis, y se usarán también cuatro indicadores de desempeño que se presentan en el cuadro VI.5.⁸

Detrás de cada uno de los indicadores propuestos se encuentra una hipótesis implícita sobre posibles efectos positivos que podría tener la participación ciudadana en la operación y consecución de los objetivos del FISM. A continuación se presenta una breve reseña.

1) *Dispersión funcional del gasto FISM (2002 y 2004)*. La hipótesis que subyace a esta variable es que una mayor dispersión del gasto podría implicar un mayor debate y consenso entre grupos (esto es, una mayor complejidad en la participación) en la operación del fondo, mientras que una mayor concentración del gasto podría estar asociada con una centralización de la toma de decisiones en pocos actores (principalmente gubernamentales) y un destino de gasto centrado en prioridades políticas de los gobernantes. El comportamiento observado de este indicador para 2002 y 2004 resulta revelador, ya que al ver los cambios en las pendientes en la gráfica VI.3 se reconoce una cierta tendencia hacia una mayor concentración de los recursos FISM en menos destinos posibles.⁹

2) *Dispersión territorial del gasto FISM (2002 y 2004)*. La hipótesis que subyace a este indicador es que en la medida que existe una mayor participación ciudadana ordenada y sistematizada, el gasto destinado a servicios públicos proveniente del FISM tenderá a ser mucho más homogéneo, e incluso mucho más descentralizado, entre la cabecera municipal y las localidades que se encuentran fuera

⁷ Cabe aclarar aquí que, con el fin de aislar el efecto de la participación en la operación del FISM, se optó por utilizar solamente la complejidad de la participación ciudadana —y no la complejidad agregada de la arena de políticas— en esta fase de análisis.

⁸ En este punto debe aclararse que, si bien la evidencia provista con los análisis gráfico y de diferencia de medias no ofrece resultados contundentes sobre las afirmaciones presentadas, sí puede indicar intuiciones y tendencias generales que, con una mejor información, podrían validarse con modelos más sofisticados.

⁹ Cabe señalar que, en efecto, la dispersión funcional del gasto no es un indicador unívoco que perfile una mayor participación social en los gobiernos locales. En algunas ocasiones se ha observado cómo, en casos excepcionales, como desastres naturales o contingencias particulares, la participación ciudadana promueve una concentración de recursos en unos pocos destinos de gasto. Sin embargo, aquí sí se afirma que en condiciones más o menos normales una mayor participación y deliberación pública tendería a promover una mayor dispersión funcional del gasto, como consecuencia de equilibrar las preferencias de los diferentes grupos involucrados.

Cuadro VI.5. Indicadores utilizados para el análisis de efectos

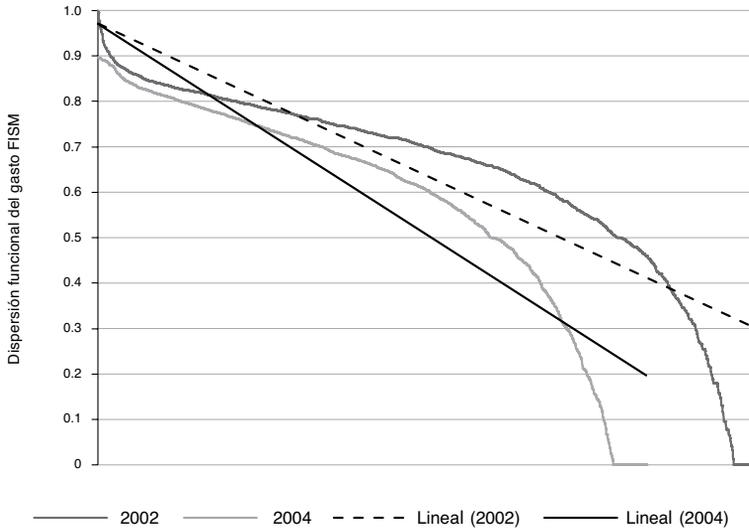
<i>Nombre</i>	<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Método de cálculo</i>
Dispersión funcional del gasto FISM 2002 y 2004	Proceso	Adaptación de índice de fragmentación de partidos políticos de Rae Se busca medir la forma en la que se distribuye el gasto del FISM entre los diferentes destinos de gasto posibles (agua, drenaje, alcantarillado, urbanización, etc.) ³	$DFG = 1 - ((DG_1)^2 + (DG_2)^2 + (DG_3)^2 \dots + (DG_N)^2)$ Donde <i>DG</i> es el porcentaje de gasto destinado a un servicio en particular
Dispersión territorial del gasto FISM 2002 y 2004	Proceso	Análisis de la forma en la que se distribuye el gasto en el interior del municipio	Gasto FISM destinado fuera de la cabecera municipal
Correspondencia entre prioridad de gasto y de rezago en servicios 2002 y 2004	Eficiencia	Medición preliminar de eficiencia que busca observar la correspondencia entre el servicio público de atención con mayor rezago y el destino de gasto FISM preferido en el municipio	1 si hay correspondencia; 0 si no la hay
Variación en la cobertura de cuatro servicios públicos de alto impacto 2002-2004	Efectividad	Variación promedio porcentual en la cobertura de cuatro servicios de alto impacto en los municipios (agua, drenaje/alcantarillado, electrificación y pavimentación de caminos)	$VC = (CP_{04} - CP_{02}) / CP_{02}$ Donde <i>CP</i> es cobertura promedio en el año indicado

³El rango de este indicador va de 0 a 1, donde 0 es máxima concentración de recursos en un solo rubro del FISM, mientras que 1 es una distribución perfectamente homogénea entre todos los destinos posibles.

Fuente: Elaboración propia.

de ella. Esta premisa podría ser mucho más robusta conforme los municipios sean más marginados, gracias a que estos últimos normalmente cuentan con una población rural mucho más dispersa en localidades fuera de las cabeceras

Gráfica vi.3. Dispersión funcional del gasto FISM 2002 y 2004



N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 2 025.

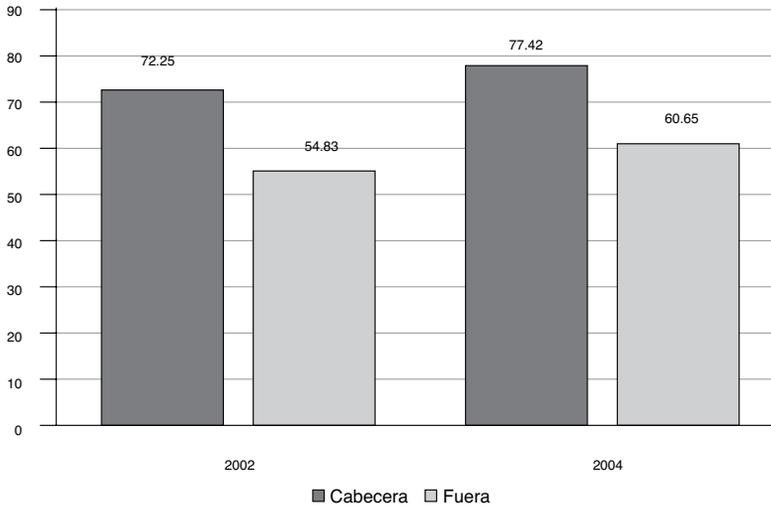
Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

municipales.¹⁰ De forma indirecta, este indicador también podría medir el desempeño del FISM ya que, como se observa en la gráfica vi.4, tanto en 2002 como en 2004 las localidades fuera de las cabeceras municipales mantuvieron niveles de rezago más altos en servicios públicos que las mismas cabeceras.

3) *Correspondencia entre prioridad de gasto y de rezago en servicios.* Al igual que en el caso de la dispersión funcional del gasto, el argumento que subyace a este indicador es que —al menos en la primera prioridad— la participación ciudadana puede tener un efecto positivo para destinar el mayor porcentaje de recursos del FISM al servicio público con mayor rezago, distribuyendo con una mayor dispersión el resto de los recursos en los demás destinos de gasto que, si bien no son percibidos como prioritarios, son igualmente urgentes para la población. Entre 2002 y 2004 esta variable tuvo una caída importante, tal como se observa en la gráfica vi.5.

¹⁰ Si bien este argumento es cierto, también debe considerarse que —aunque con niveles menores— se podrían esperar asimismo tendencias positivas similares en municipios con baja marginación.

Gráfica VI.4. Cobertura promedio de servicios públicos dentro y fuera de la cabecera municipal, 2002 y 2004



N para 2002= 1 926; N para 2004 = 1 843.

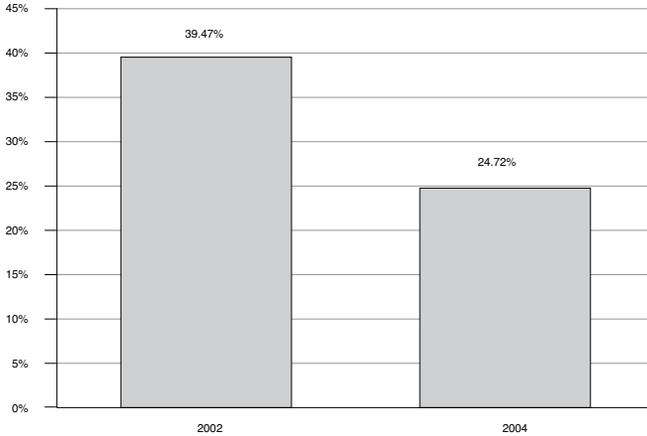
Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

4) *Variación en la cobertura en cuatro servicios básicos.* Finalmente, la hipótesis que se busca sostener con este indicador es que, efectivamente, existe una relación significativa entre una mayor participación ciudadana y una variación positiva en los niveles de cobertura de servicios públicos *vis-à-vis* casos en los que predomina un enfoque centrado en el gobierno. La corroboración de esta hipótesis permitiría consolidar, aunque fuese en un periodo muy acotado de tiempo, un argumento a favor de la importancia de la participación en la operación y desempeño del FISM. Tal como puede corroborarse en la gráfica VI.6, este indicador mantuvo un desempeño normal, concentrando buena parte de los casos cerca de la media, que fue de 3.5% de variación.

El efecto de la participación ciudadana en la dispersión funcional del gasto FISM

En primer lugar se estudió el posible efecto que pudieran tener las diferentes dimensiones de participación ciudadana en la dispersión funcional del gasto. Con respecto a la complejidad de la participación, en la gráfica VI.7 puede observarse con cierta claridad cómo, conforme hay una mayor cantidad de or-

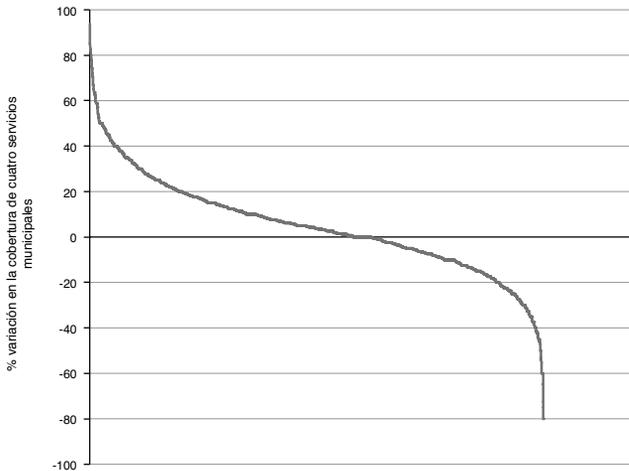
Gráfica vi.5. Correspondencia entre prioridad de gasto y de rezago en servicios, 2002 y 2004



N para 2002 = 1926; N para 2004 = 1843.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Gráfica vi.6. Variación porcentual en la cobertura de cuatro servicios públicos municipales, 2002-2004

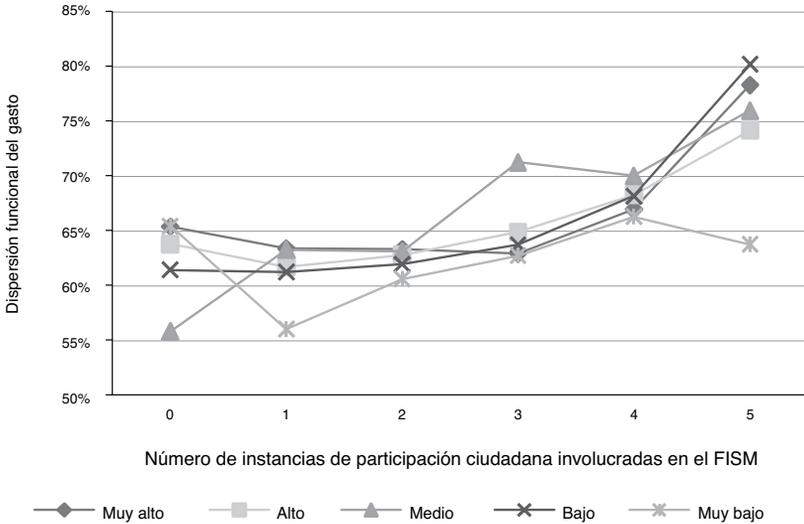


N = 1843.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

ganizaciones ciudadanas (o espacios regulados de participación) involucradas en la operación del FISM, los recursos de este fondo tienden a dispersarse de forma más homogénea entre las distintas opciones de gasto que permite la LCF.

Gráfica vi.7. Complejidad de la participación 2002 y dispersión funcional del gasto por grado de marginación



N = 2 418.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enapred 2002.

Esto último es especialmente relevante para 2002 cuando, tal como se observa en el análisis de diferencia de medias en el cuadro vi.6, el incremento de una organización o espacio de participación tiene un efecto positivo y significativo en la dispersión funcional del gasto. Asimismo, esta relación cobra un matiz interesante si se hace el corte por grado de marginación, ya que también parecería haber una diferencia positiva entre mayor marginación y una mayor tendencia a la dispersión de recursos conforme se hace más compleja la participación ciudadana en el FISM. La relación aquí presentada, sin embargo, pierde un poco de fuerza para 2004, cuando se observan, más bien, fluctuaciones un tanto erráticas entre complejidad y dispersión funcional del gasto, así como diferencias de medias con niveles muy bajos de significancia estadística. En este tenor, los resultados para 2004 no serán considerados en el análisis final.

Cuadro vi.6. Análisis de diferencias de medias:
Dispersión funcional/Complejidad de la participación

		2002					
	0	1	2	3	4	5	6
0		-0.0024	-0.0018	0.0314*	0.0535**	0.0898***	0.0523*
1			0.0006	0.0339***	0.0559***	0.0923***	0.0548**
2				0.0332***	0.0553***	0.0916***	0.0541**
3					0.0220**	0.0583***	0.0208
4						0.0363**	-0.0011
5							-0.0375
6							
		2004					
	0	1	2	3	4	5	6
0		-0.0271**	0.0021	-0.0125	0.0066	-0.0484	0.1295
1			0.0292***	0.0146	0.0338	-0.0213	0.1567
2				-0.0146	0.0045	-0.0505	0.1274
3					0.0191	-0.0358	0.1420
4						-0.0551	0.1228
5							0.1780
6							

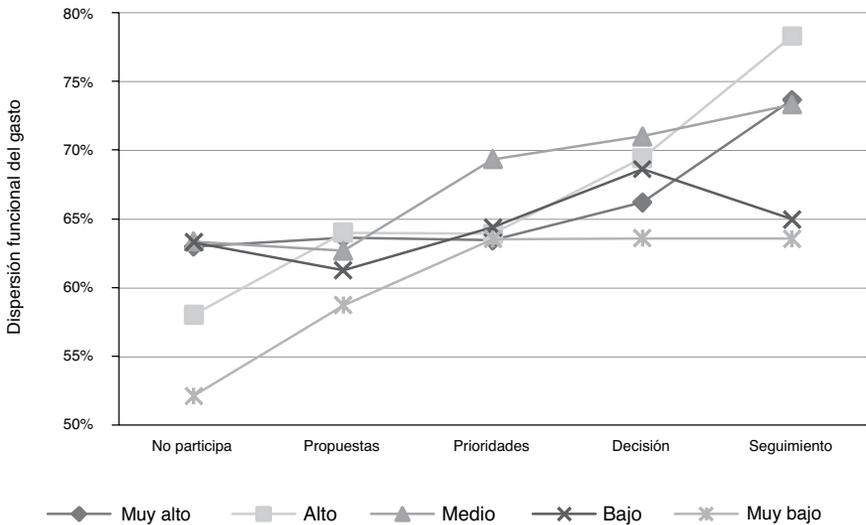
* Significativo al 0.1; ** significativo al 0.05; *** significativo al 0.01 o más.

N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

En relación con el efecto de la dimensión “profundidad de la participación”, tanto el análisis gráfico como el de diferencia de medias parece ofrecer conclusiones muy parecidas a las del caso anterior: conforme la participación ciudadana tiende a involucrarse en fases más avanzadas de la operación del FISM, se observa una tendencia hacia una mayor dispersión funcional del gasto, particularmente en municipios con marginación muy alta, alta y media. Tanto el análisis gráfico como el de diferencia de medias presentado en las gráficas vi.8 y vi.9 y en el cuadro vi.7 señalan que en 2002 hay una relación positiva y significativa entre estas variables, y que el efecto de la participación tiende a incrementarse de forma importante en municipios con mayores niveles de marginación.

Gráfica vi.8. Profundidad de la participación y dispersión funcional del gasto 2002 por grado de marginación



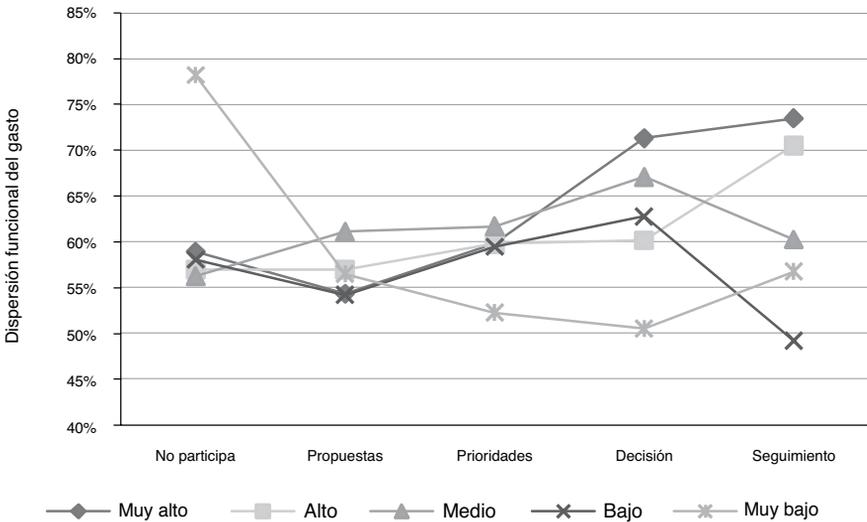
N = 2418.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Si bien para 2004 la relación entre profundidad de la participación y dispersión funcional del gasto pareciera diluirse (lo que se ejemplifica con la pérdida de significancia estadística de algunas diferencias de medias), una revisión detallada de la gráfica de ese año señala, una vez más, que la marginación sigue desempeñando un papel medular en la definición del sentido de la relación. Mientras que en municipios con marginación media, baja y muy baja parecería haber una relación negativa o decreciente entre estas dos variables, las localidades de muy alta y alta marginación mantienen de forma consistente una relación positiva entre una mayor profundidad de la participación y una mayor dispersión del gasto. A pesar de esto, el movimiento errático del análisis estadístico nos obliga a tomar con reservas los resultados de 2004.

Por último, se estudiaron las diferencias entre los distintos modelos de participación y su posible relación con la dispersión funcional del gasto FISM. A diferencia de lo observado en las dos dimensiones de participación presentadas anteriormente, en 2002 no se observa una relación positiva y significativa entre la construcción de espacios de participación (institucionales o diversos) y una mayor dispersión del gasto. De hecho, los análisis gráficos y de diferen-

Gráfica vi.9. Dispersión funcional del gasto y profundidad de la participación 2004 por grado de marginación



N = 1965.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2004.

cia de medias muestran, más bien, que los modelos gubernamentales tienden a dispersar más el gasto, aunque dicha relación no es estadísticamente significativa (véanse la gráfica vi.10 y el cuadro vi.8).

En contraste, para 2004 sí se observa una pequeña diferencia positiva —y estadísticamente significativa— entre la existencia de arenas de participación *de cualquier tipo* y una mayor dispersión funcional del gasto FISM, en comparación con el modelo gubernamental. Asimismo, cabe señalar que si bien en la gráfica para este año —que matiza el análisis por grado de marginación— se observa que los arreglos de participación autónoma parecerían tener los mayores niveles de dispersión del gasto en municipios de marginación alta y media, el análisis de diferencia de medias agregado desecha esta hipótesis e incluso ubica este tipo de instrumentos por debajo de los arreglos estrictamente gubernamentales (véanse la gráfica vi.11 y el cuadro vi.8).

Visto desde esta dimensión analítica, puede corroborarse con cierta robustez estadística que la participación ciudadana tiene un efecto importante en la dispersión de los recursos del FISM en una mayor cantidad de destinos de gasto. Con esto podría sustentarse la argumentación arriba propuesta de que

Cuadro vi.7. Análisis de diferencia de medias:
Profundidad de la participación/Dispersión funcional del gasto

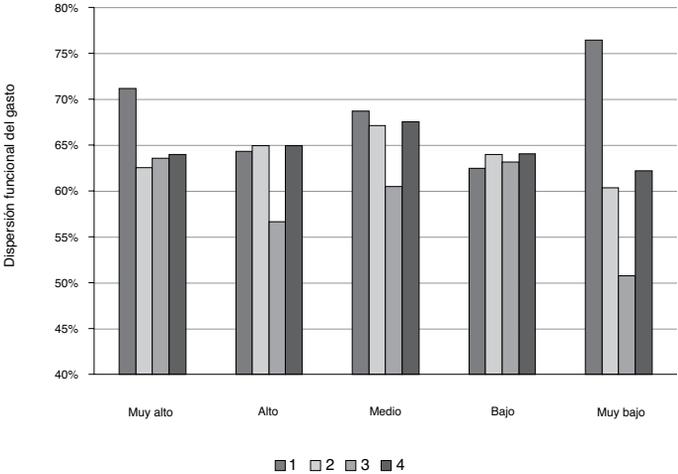
2002					
	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>	<i>Seguimiento</i>
No participa		0.0248***	0.0628***	0.0799***	0.0737
Propuestas			0.0379**	0.0550**	0.0448
Prioridades				0.0171	0.0109
Decisión					-0.0062
Seguimiento					
2004					
	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>	<i>Seguimiento</i>
No participa		0.0313**	0.0228	0.0069	0.1449***
Propuestas			-0.0084	-0.0243	0.1136**
Prioridades				-0.0159	0.1220**
Decisión					0.1379**
Seguimiento					

*Significativo al 0.1; **significativo al 0.05; ***significativo al 0.01 o más.
N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965.

ante la existencia de una arena de políticas más compleja y en la que los actores sociales se involucran en buena parte de las fases de operación del fondo, la posibilidad de los gobernantes de centralizar los recursos en unas pocas prioridades políticas (generalmente agua o urbanización) tiende a diluirse, como producto del esquema de “regulación blanda y vigilancia cruzada” que promueven los procesos deliberativos. Una postura en este sentido abonaría a la importancia de la participación social como contrapeso informal del gobierno, al ampliar el marco de posibilidades de gasto dentro de los parámetros definidos en la legislación.

Del análisis arriba presentado se deriva también que el efecto de la participación ciudadana suele tener un impacto más claro y significativo conforme se incrementa la marginación de los municipios, lo cual encontraría explicación en las características propias de dichas localidades, en donde una menor población y un mayor reconocimiento mutuo entre autoridades y ciudadanos favorece que el esquema de contrapesos producido por la participación re-

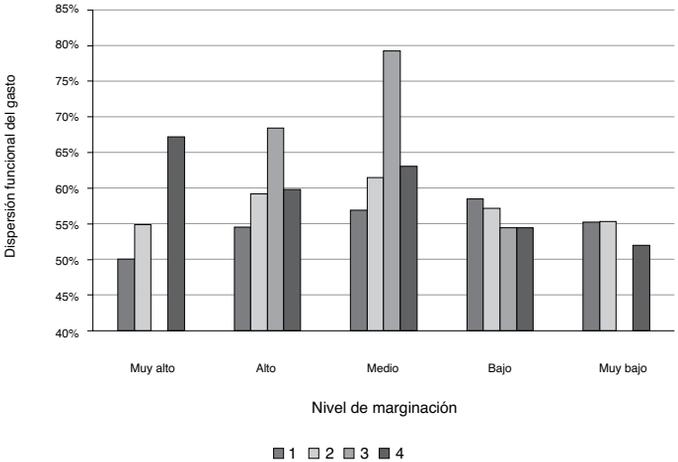
Gráfica vi.10. Dispersión funcional del gasto y modelos de participación 2002



N para 2002 = 2 418. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Gráfica vi.11. Dispersión funcional del gasto y modelos de participación 2004



N para 2004 = 1 965. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2004.

Cuadro VI.8. Análisis de diferencia de medias:
Dispersión funcional/Modelos de participación

<i>Modelos de participación</i>				
<i>2002</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1		-0.0195	-0.0589**	-0.0140
2			-0.0494**	0.0054
3				0.0549***
4				
<i>2004</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1		0.0362**	-0.0336	0.0453**
2			-0.0669	-0.0090
3				0.0789
4				

*Significativo al 0.1; **significativo al 0.05; ***significativo al 0.01 o más.

N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

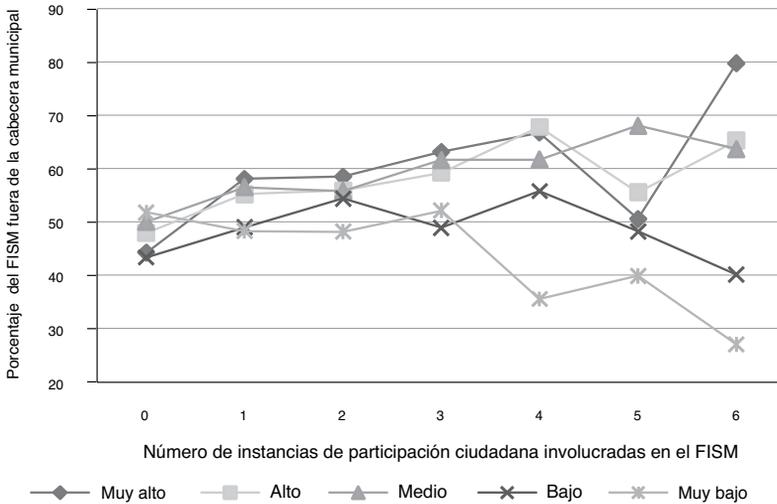
Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002 y 2004.

dunde en compromisos mucho más robustos, *vis-à-vis* los gobiernos de menor marginación donde dichos efectos pueden diluirse, dada la magnitud de dichos municipios.

El efecto de la participación ciudadana en la dispersión territorial del gasto FISM

Un segundo parámetro que se considera básico para analizar si la participación ciudadana tiene una incidencia positiva en la consecución de los objetivos del FISM es la dispersión territorial del gasto del fondo. Como se señala un poco más arriba, en términos generales las localidades ubicadas fuera de la cabecera municipal suelen tener mayores rezagos en la provisión de servicios públicos, por lo que cualquier variable (en este caso, participación) que pudiera tener un efecto significativo en la redistribución territorial del gasto abonaría —aunque fuera indirectamente— a una mejor orientación a resultados de los recursos descentralizados vía FISM.

Gráfica vi.12. Complejidad de la participación 2002 y dispersión territorial del gasto FISM



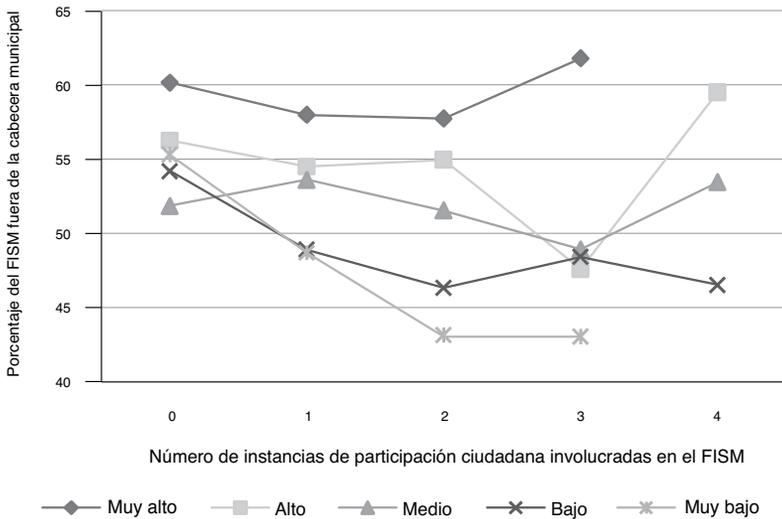
N = 2 418.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Para 2002, los resultados derivados de la Enaprem muestran con claridad cómo en los municipios con mayor grado de marginación (muy alta, alta y media) existe una tendencia positiva y creciente entre una mayor complejidad de la participación ciudadana y una mayor distribución territorial del gasto (véase la gráfica vi.12). Evidentemente, para el caso de los municipios de marginación baja y muy baja no se esperarían niveles de distribución territorial del gasto parecidos a los de los municipios con mayor marginación (ya que suelen contar con un menor porcentaje de población en localidades fuera de la cabecera), aunque sí cabría esperar una tendencia creciente, lo cual, sin embargo, no sucede. De hecho, el análisis gráfico muestra cómo, en los municipios menos marginados, a mayor complejidad de la participación, tiende a disminuir la distribución de recursos hacia localidades fuera de la cabecera. Esto puede tener un par de explicaciones posibles. La primera sería que en estos municipios la participación social tiende a concentrarse en espacios delimitados en la cabecera municipal, por lo que la expresión de necesidades fuera de ésta tiende a diluirse. La segunda consistiría en que en los municipios de marginación baja y muy baja los niveles más complejos de participación tienden a concentrarse en gobiernos locales donde hay muy pocas localidades fuera de

la cabecera (municipios urbanos y densamente poblados), por lo que el efecto de la participación puede llegar a ser marginal. En términos agregados, el análisis de diferencia de medias para 2002 concluye que conforme aumenta la complejidad de la participación, la dispersión territorial del gasto tiende a incrementarse de forma significativa (véase el cuadro vi.9).

Gráfica vi.13. Complejidad de la participación 2004 y dispersión territorial del gasto FISM



N = 1965.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2004.

Esta relación positiva, sin embargo, se pierde —e incluso cambia de sentido— si se analizan los datos de 2004. Como puede constatar en la gráfica vi.13, en casi todos los municipios del país —a excepción de los de muy alta marginación— se reconoce una tendencia casi inversa en donde a mayor complejidad los recursos tienden a concentrarse en mayor medida en las cabeceras municipales. Este sorprendente cambio en la tendencia, que se apoya también en los resultados arrojados por el análisis de diferencia de medias para ese año (véase el cuadro vi.9), torna complejo el análisis, ya que resulta incierto determinar cuál de los dos años explica mejor la relación entre complejidad y dispersión territorial del gasto. Una vez más, y ante la poca robustez de los resultados para 2004, éstos son desechados para el análisis final.

Cuadro vi.9. Diferencia de medias: Complejidad de la participación/
Dispersión territorial del gasto FISM

		2002						
		0	1	2	3	4	5	6
0			6.8900**	8.0800***	10.8300***	14.1000***	9.1500**	4.3700
1				1.1800	3.9400***	7.2000***	2.2500	-2.5200
2					2.7500**	6.0200***	1.0700	-3.7000
3						3.2600*	-1.6800	-6.4600*
4							-4.9500	-9.7200**
5								-4.7700
6								
		2004						
		0	1	2	3	4	5	6
0			-2.6400	-3.9200**	-7.0700***	-6.5100**	1.3800	-0.8909
1				-1.6500	-4.8000**	-4.2400	3.6400	1.3700
2					-3.1500**	-2.1500	5.3000	3.0300
3						0.5607	8.4500	6.1800
4							7.8900	5.6200
5								-2.2700
6								

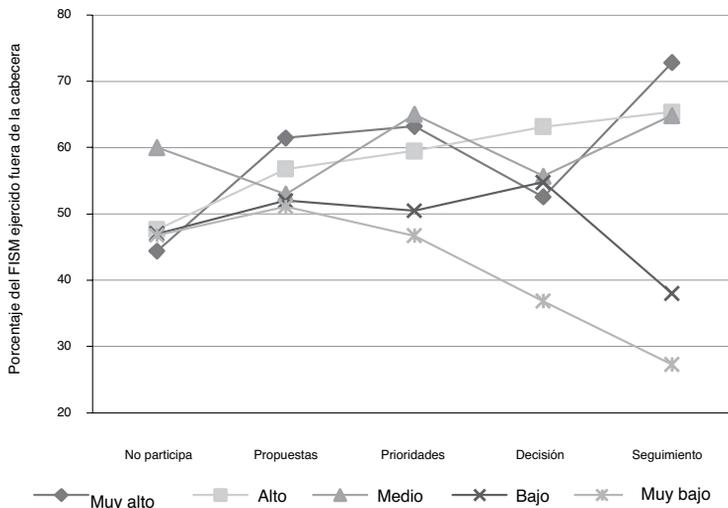
* Significativo al 0.1; ** significativo al 0.05; *** significativo al 0.01 o más.

N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Con respecto a la profundidad de la participación en 2002 y 2004, se observa una relación un poco más estable ya que, como se indica en las gráficas vi.14 y vi.15, en buena parte de los municipios del país (salvos aquellos con muy baja marginación, y unas pocas excepciones más) se constata una relación positiva entre un mayor alcance de la participación ciudadana y una mayor dispersión territorial del gasto. Estos resultados abonarían en favor de un argumento en el que un involucramiento amplio y sistemático de la ciudadanía en las políticas locales pudiera tener un efecto positivo en la identificación de prioridades y necesidades básicas, con lo cual se estimularía una distribución más descentralizada del gasto.

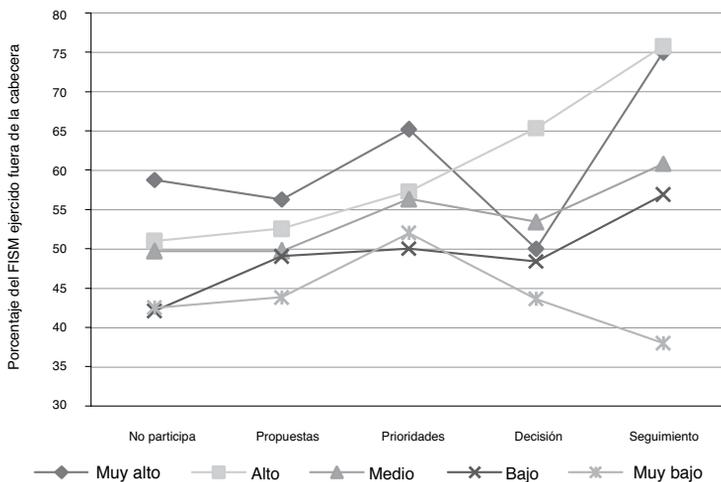
Gráfica vi.14. Profundidad de la participación 2002 y dispersión territorial del gasto



N = 2418.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Gráfica vi.15. Profundidad de la participación 2004 y dispersión territorial del gasto



N = 1965.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2004.

Si bien el análisis gráfico apoya la relación positiva entre el alcance de la participación y una distribución de recursos fuera de la cabecera municipal, tanto para 2002 como para 2004, el estudio de diferencia de medias solamente permite sostener dicha hipótesis con la suficiente significancia estadística para 2004 (véase el cuadro VI.10). De hecho, los resultados que muestra este análisis para 2002 son bastante inciertos, ya que ofrece resultados erráticos conforme se incrementa la complejidad, además de que las diferencias no alcanzan niveles mínimos de significancia estadística.

Cuadro VI.10. Diferencia de medias: Profundidad de la participación/
Dispersión territorial del gasto FISM

2002					
	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>	<i>Seguimiento</i>
No participa		3.1400***	-0.2743	-2.5400	4.5700
Propuestas			-3.4100*	-5.6800*	1.4300
Prioridades				-2.2600	4.8500
Decisión					7.1100
Seguimiento					
2004					
	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>	<i>Seguimiento</i>
No participa		6.2500***	4.6700**	4.7200	13.4500***
Propuestas			-1.5700	-1.5200	7.1900*
Prioridades				0.0490	8.7700*
Decisión					8.7200*
Seguimiento					

* Significativo al 0.1; ** significativo al 0.05; *** significativo al 0.01 o más.

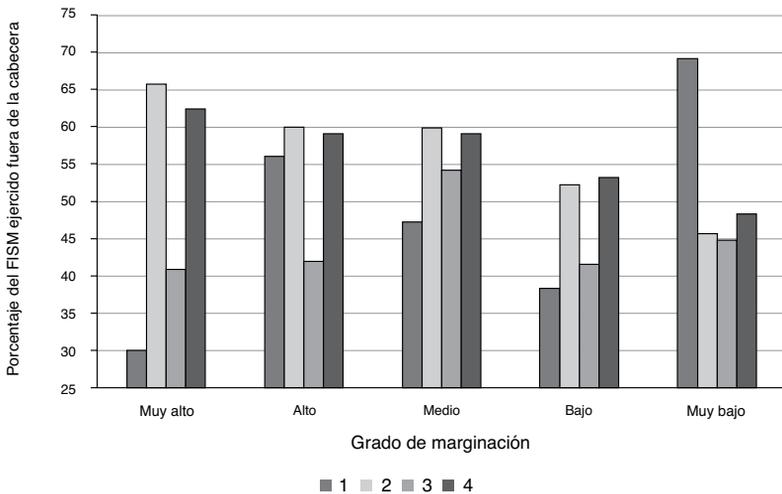
N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Por último, el cruce entre la dispersión territorial del gasto y la dimensión de modelos de participación muestra que, para 2002, cualquier esquema participativo (institucional o diverso) tiende a distribuir mayores recursos a localidades fuera de la cabecera municipal, con excepción de los municipios con muy baja marginación, donde el esquema gubernamental tiende a distribuir

mayores recursos a esas localidades (véase la gráfica vi.16). En términos agregados, el análisis de diferencia de medias para ese año concluye que, tanto en municipios con modelos de participación institucional como en los de participación diversa, los gobiernos locales tienden a distribuir mayores recursos que los gobiernos locales que actúan bajo una lógica estrictamente gubernamental (véase el cuadro vi.11).

Gráfica vi.16. Modelos de participación 2002 y dispersión territorial del gasto



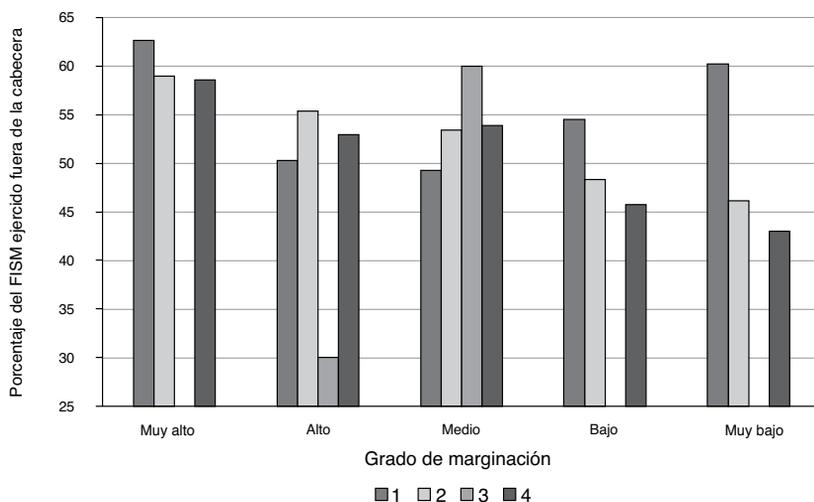
N = 2 418. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Esta relación identificada en 2002 tiende a diluirse, sin embargo, si se observan los resultados de 2004, e incluso el análisis de diferencia de medias muestra cómo el modelo gubernamental tiende a distribuir mayores recursos fuera de la cabecera *vis-à-vis* los municipios con una estructura diversa de participación (véanse la gráfica vi.17 y el cuadro vi.11).

En síntesis, si bien los resultados para 2002 parecerían indicar que sí existe una relación positiva y significativa entre una mayor participación ciudadana (en cualquiera de sus dimensiones) y una mayor distribución de recursos a localidades fuera de la cabecera municipal, la contrastación con las dinámicas que se presentan en 2004 daría la impresión de refutar este argumento. Independientemente de este cambio entre 2002 y 2004 —que tratará de explicarse

Gráfica vi.17. Modelos de participación 2004 y dispersión territorial del gasto



N = 1965. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2004.

en las conclusiones de este estudio— en ambos casos queda claro que las tendencias más robustas siguen manteniéndose en los municipios con muy alta y alta marginación.

Con lo anterior podría fortalecerse aún más la hipótesis de que en escalas municipales pequeñas, poblacionalmente hablando, y en donde el reconocimiento mutuo entre autoridades y ciudadanos tiende a ser más cercano, la participación social puede tener un efecto importante al robustecer un esquema de contrapesos y regulación cruzada que genera compromisos mucho más sólidos y duraderos y, más importante aún, vinculados a las necesidades específicas de la población. Los municipios de baja y muy baja marginación requerirían un análisis más detallado (que va más allá de los objetivos de esta investigación) con el fin de identificar si la participación ciudadana tiene un efecto contraintuitivo en estos espacios, debido a la concentración de aquélla en las cabeceras de los municipios o si, por el contrario, se debe a que los municipios más poblados (y con menores necesidades de gasto fuera de la cabecera) son los que tienden a promover esquemas participativos más complejos y de mayor alcance.

Cuadro vi.11. Diferencias de medias: Modelos de participación/
Dispersión territorial del gasto FISM

2002				
	1	2	3	4
1		8.56**	-6.17	7.96**
2			-14.73***	-0.60
3				14.13***
4				
2004				
	1	2	3	4
1		-1.18	-31.35***	-3.61*
2			-30.17***	-2.43**
3				27.74***
4				

*Significativo al 0.1; **significativo al 0.05; ***significativo al 0.01 o más.

N para 2002 = 2 418; N para 2004 = 1 965. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

El efecto de la participación en la eficiencia distributiva del gasto FISM

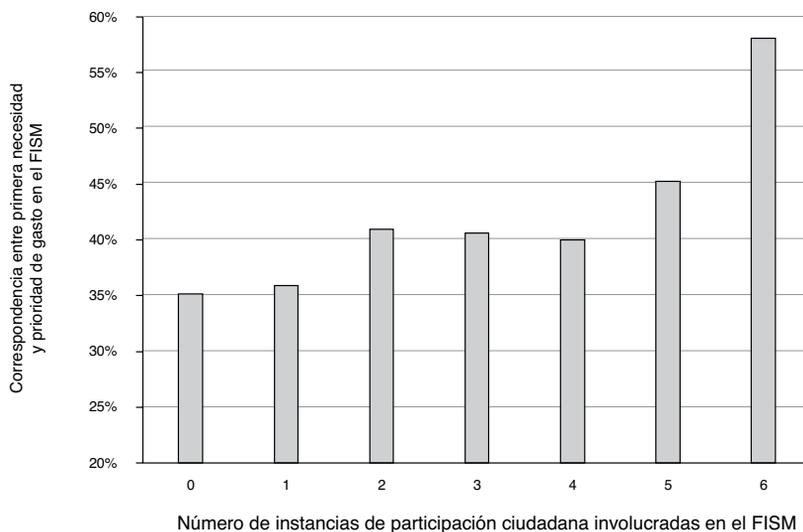
El tercer indicador de desempeño que se analizó a la luz de las dimensiones de participación es el de correspondencia entre la primera prioridad de gasto en el FISM y el servicio público con mayor rezago, de acuerdo con los reportes de la Enapred. Como se señaló un poco más arriba, esta medición se considera un *proxy* de eficiencia distributiva, ya que una operación adecuada del FISM debería privilegiar las necesidades más apremiantes y, por lo tanto, deberían destinarse mayores recursos a ese servicio, sin importar de cuál se tratase.¹¹ Cabe señalar que, debido a las pocas observaciones disponibles para realizar este análisis (esto es, municipios en los que sí existe esta correspondencia), el análisis tuvo que limitarse a 2002, además de que no fue posible realizar un análisis gráfico con un corte por marginación.

¹¹ Cabe aclarar que este supuesto, y por consiguiente este indicador, podrían afinarse al hacer endógeno el costo promedio de la construcción de un determinado servicio público. Sin embargo, dicha información no se encuentra disponible, por lo que se tendrá que avanzar en el análisis con este indicador preliminar de eficiencia.

Una vez señalado esto, los resultados del cruce de este indicador con las dimensiones de participación ciudadana para 2002 muestran, de forma muy genérica, que sí parecería existir una relación entre mayores niveles de participación y un mejor *match* entre necesidades y gasto del FISM. Por ejemplo, si se estudia la complejidad de la participación, se reconoce cómo conforme se incrementa el número de actores en la arena de políticas pública, la posibilidad de que el servicio público con mayor rezago reciba una mayor proporción del gasto FISM se incrementa también. Este argumento se sostiene asimismo a partir del análisis de diferencia de medias, aunque cabe señalar que solamente el nivel más alto de complejidad de la participación (hasta seis organizaciones) fue el que tuvo un nivel aceptable de significancia estadística. Si bien una conclusión más sólida requeriría un mayor número de observaciones y mayor sofisticación en el análisis, este estudio preliminar muestra, pues, una cierta tendencia positiva entre estas dos variables (véanse la gráfica vi.18 y el cuadro vi.12).

Una situación muy parecida se reconoce en el momento en que se estudia la relación entre profundidad de la participación y el indicador de eficiencia distributiva aquí propuesto (véanse la gráfica vi.19 y el cuadro vi.13). Con excepción de la fase de presentación de propuestas, todas las demás muestran

Gráfica vi.18. Complejidad de la participación 2002 y eficiencia distributiva del gasto



N = 1926.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Cuadro VI.12. Diferencia de medias: Complejidad de la participación/Eficiencia distributiva

	0	1	2	3	4	5	6
0		0.0032	0.0540	0.0504	0.0444	0.0972	0.2250**
1			0.0507	0.0472*	0.0411	0.0940*	0.2218**
2				-0.0035	-0.0095	0.0432	0.1710**
3					-0.0060	0.0468	0.1746**
4						0.0528	0.1806**
5							0.1278
6							

*Significativo al 0.1; **significativo al 0.05; ***significativo al 0.01 o más.

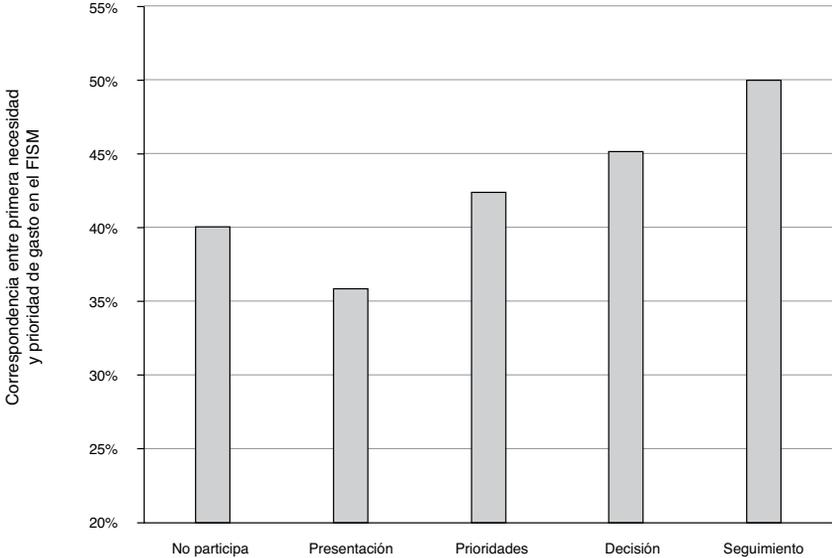
N = 1 926.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

una mayor posibilidad de vinculación entre gasto y necesidades, si se comparan con un escenario en el cual no participa la población. Sin embargo, y al igual que en el caso del cruce anterior, si bien en el análisis de diferencia de medias se corrobora la tendencia positiva entre un mayor alcance de la participación y una mejor eficiencia distributiva, ésta no alcanza niveles mínimos de significancia estadística como para considerarla una relación robusta. La razón por la cual se observan estos bajos niveles de significancia es el bajo número de observaciones, que incrementa el error estándar que sirve de parámetro para calcular la significancia de la diferencia entre medias. Una vez más, sin embargo, la tendencia mostrada tanto por la gráfica como por el estudio de diferencia de medias podría señalar una pauta general en los municipios del país, aunque, efectivamente, requeriría un estudio más detallado en el futuro.

Por último, el cruce entre el indicador de eficiencia distributiva y los modelos de participación señala una vez más el posible efecto positivo que podría tener un mayor involucramiento ciudadano en una delimitación clara de necesidades y una correspondencia presupuestal prioritaria. Como señala la gráfica VI.20, resulta prácticamente irrelevante el modelo de participación, aunque sí queda claro que cualquier esquema de participación tiene mejor desempeño que la configuración estrictamente gubernamental. Con un poco más de detalle, aunque con las mismas dificultades de significancia estadística arriba señaladas, el estudio de diferencia de medias muestra que, en términos generales, la introducción de cualquier esquema participativo incrementaría entre 6 y 8% la posibilidad de que en un municipio vincule una mayor pro-

Gráfica VI.19. Profundidad de la participación y eficiencia distributiva 2002



N = 1926.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Cuadro VI.13. Diferencia de medias: Profundidad de la participación/Eficiencia distributiva

	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>	<i>Seguimiento</i>
No participa		-0.0540*	0.0104	0.0385	0.0866
Propuestas			0.0644***	0.0925**	0.1407**
Prioridades				0.0281	0.0762
Decisión					0.0481
Seguimiento					

*Significativo al 0.1; **significativo al 0.05; ***significativo al 0.01 o más.

N = 1926.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

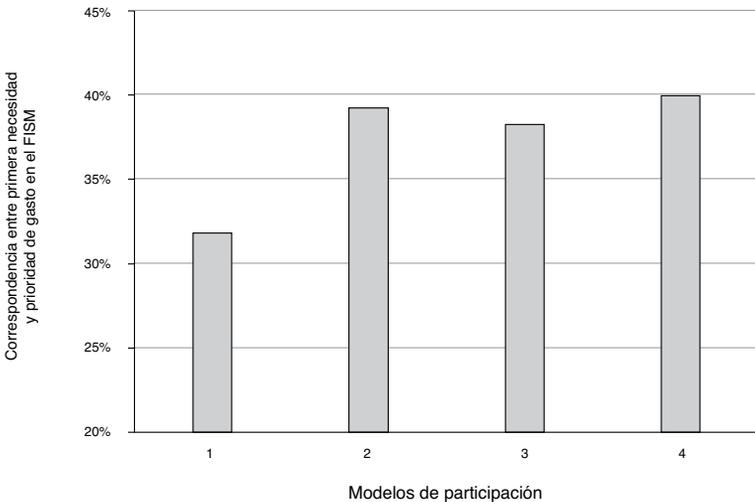
porción del gasto FISM al servicio público con mayores rezagos (véase el cuadro vi.14).

Si bien incrementos de 6 u 8% podrían parecer demasiado modestos, el análisis de modelos de participación tendría que acompañarse también con los resultados provistos por las dimensiones de complejidad y profundidad de la participación. En un esquema de participación diversa (modelo 4), con altos niveles de complejidad y con un alcance participativo importante, las posibilidades de encontrar una mejor vinculación de gasto y de necesidades es mucho más alta que en un gobierno local en el que la ciudadanía no participa. Claramente, ésta es una conclusión importante derivada de este análisis, aunque también se considera que dicha hipótesis tendrá que ser robustecida en el futuro con una exploración de un mayor número de años.

El efecto de la participación en el incremento de la cobertura de servicios públicos

Un último indicador de desempeño con el que se contrastaron las tres dimensiones de participación es el de variación en la cobertura de cuatro servicios de alto impacto (agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado y urbanización)

Gráfica vi.20. Eficiencia distributiva del gasto FISM y modelos de participación, 2002



N = 1926. 1: modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

Cuadro vi.14. Diferencia de medias: Eficiencia distributiva y modelos de participación 2002

	1	2	3	4
1		0.0740	0.6440	0.0816
2			-0.0095	0.0076
3				0.0172
4				

N = 1926. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Enaprem 2002.

entre 2002 y 2004. Si bien el modo de construcción de este indicador puede medir los resultados concretos del fondo y el efecto que tiene la participación ciudadana en el logro de los objetivos del FISM, las cifras aquí mostradas deben ser tomadas aún con un poco de mesura, ya que solamente se está realizando una valoración en un periodo de tiempo muy corto. Una evaluación sistemática del FISM (que requeriría una mayor cantidad de cortes temporales que los existentes hoy en día) podría dar un mejor seguimiento al desempeño del fondo, y reconocer con bastante claridad el impacto de la participación en el mismo. A pesar de lo anterior, se considera relevante presentar los resultados como un primer insumo para estudios posteriores.¹²

Al relacionar la complejidad de la participación con la variación en la cobertura de los servicios básicos no se observa una tendencia clara, ni de forma agregada ni por cortes de marginación (véase el cuadro vi.15). El único caso en el cual podría reconocerse una leve relación positiva entre estas dos variables es en los municipios de muy alta marginación. En todos los demás casos no parecería observarse una relación positiva o negativa ni significativa entre estas dos dimensiones.¹³

¹² Cabe señalar aquí que, dada la forma en la que está construido el indicador de desempeño de esta sección, solamente se pudo realizar el análisis entre las dimensiones de participación del año 2002 con la variación en los servicios públicos entre 2002 y 2004, como se propondría en un análisis rezagado.

¹³ Salta a la vista en el análisis gráfico la fuerte disminución (e incremento, en un caso) que se observa en casi todos los municipios cuando se alcanza un nivel de complejidad de cinco organizaciones. Este cambio repentino podría ser provocado por las pocas observaciones disponibles para esa categoría, con lo cual podría existir un leve problema de representatividad de casos.

Cuadro vi.15. Diferencia de medias: Complejidad de la participación/Variación en la cobertura 2002-2004

	0	1	2	3	4	5	6
0		1.3200	2.1300	2.1300	1.9900	-3.4700	-2.5000
1			0.8025	0.8069	0.6691	-4.8000	-3.8300
2				0.0044	-0.1334	-5.6000**	-4.6000*
3					-0.1378	-5.6000**	-4.6000*
4						-5.4000*	-4.5000
5							0.9639
6							

* Significativo al 0.1; ** significativo al 0.05; *** significativo al 0.01 o más.

N = 1843.

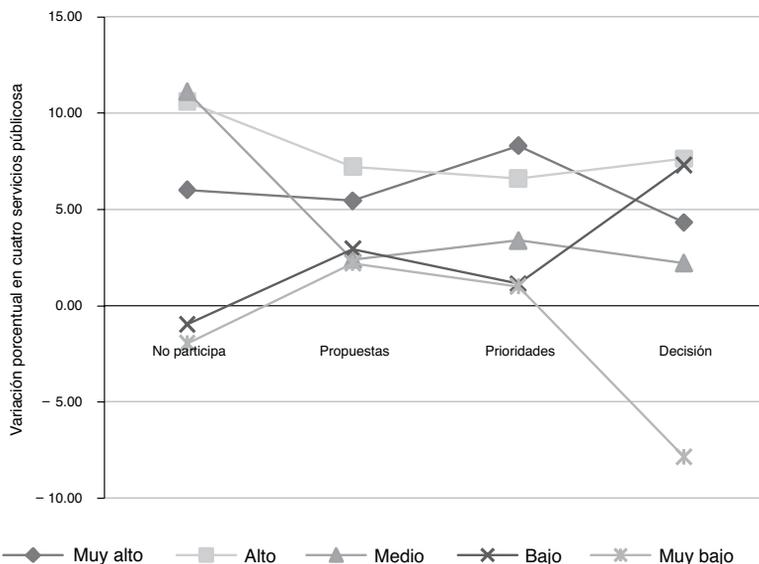
Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Algo parecido ocurre cuando se propone la relación entre profundidad de la participación y el indicador de variación de la cobertura. Con excepción de los municipios de muy alta y alta marginación, donde se observa una cierta estabilidad en el desempeño gubernamental, sin importar el alcance de la participación, en el resto de los gobiernos locales del país se reconocen movimientos bastante bruscos que podrían explicarse, una vez más, por la falta de casos en cada una de las categorías de alcance de la participación (véase la gráfica vi.21).

Cuando se observan los resultados del análisis de medias en el cuadro vi.16, se identifica una pequeña tendencia negativa entre estas dos variables, la cual, sin embargo, no alcanza niveles suficientes de significancia estadística, con excepción de la comparación entre el nivel más alto de alcance de participación (4) y los niveles mínimos. Estos resultados podrían contradecir, en primera instancia, un argumento a favor de la participación —ya que implícitamente ésta afectaría el desempeño del fondo—, aunque se requeriría un análisis mucho más amplio de este factor para identificar con la suficiente claridad si estos movimientos son consecuencia de la participación en el fondo o de otros factores exógenos que también inciden en el incremento de la cobertura en los servicios municipales.

Finalmente, el cruce entre el indicador de desempeño y los modelos de participación tampoco ofrece una conclusión contundente, y de hecho se reconocen una vez más variaciones importantes en los resultados. Por el lado de la participación, los resultados presentados en la gráfica vi.22 parecerían

Gráfica vi.21. Profundidad de la participación 2002 y variación en la cobertura de cuatro servicios básicos (2002-2004)



N = 1843.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Cuadro vi.16. Diferencia de medias: Profundidad de la participación/ Cobertura de servicios públicos

	<i>No participa</i>	<i>Propuestas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Decisión</i>
No participa		-0.0902	-1.1200	-3.9700*
Propuestas			-1.0300	-4.5600*
Prioridades				-2.8400
Decisión				

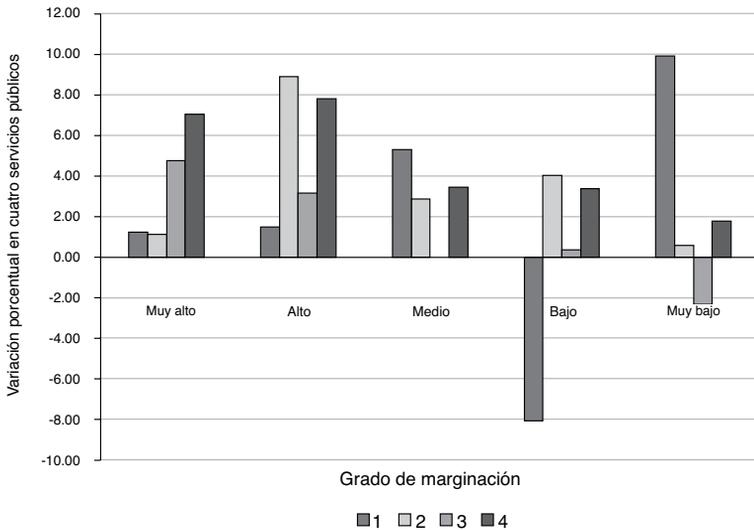
*Significativo al 0.1; ** significativo al 0.05; *** significativo al 0.01 o más.

N = 1843.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

señalar que en los municipios con muy alta, alta y baja marginación dicha participación tiene un efecto positivo para incrementar la cobertura en servicios públicos más acelerado que los modelos gubernamentales de operación del FISM. Sin embargo, en los municipios de marginación media y muy baja la relación es completamente opuesta, y se observa un mucho mejor desempeño de los modelos gubernamentales autárquicos *vis-à-vis* cualquier modelo de participación.

Gráfica vi.22. Modelos de participación 2002 y variación en la cobertura de cuatro servicios básicos (2002-2004)



N = 1843. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

Por su parte, el análisis de diferencia de medias en el cuadro vi.17 parecería señalar que la articulación de espacios de participación sí tiene un efecto positivo (aunque pequeño) en el incremento de la cobertura de ciertos servicios básicos. Sin embargo, ninguna de las diferencias calculadas alcanzó un umbral mínimo de significancia estadística, por lo que no puede refutarse la idea de que el desempeño en los cuatro modelos de participación pudiera llegar a ser muy cercano, o incluso el mismo. En este sentido, no es posible proponer una conclusión definitiva con respecto al efecto de la participación

en este indicador del desempeño, y en buena medida se cree que se requiere establecer un horizonte temporal más amplio y definir mayores variables de control que permitan ofrecer una valoración más robusta y consistente.

Cuadro VI.17. Diferencia de medias modelos de participación y cobertura en servicios públicos 2002-2004

	1	2	3	4
1		3.5700	2.8700	4.1600
2			-0.7015	0.5855
3				1.2900
4				

N = 1 843. 1: Modelo gubernamental; 2: modelo institucional; 3: modelo autónomo; 4: modelo diverso.

Fuente: Elaboración propia con base en las Enaprem 2002 y 2004.

CONCLUSIONES

La descripción y el análisis presentados a lo largo de este estudio parecen arrojar evidencias en el sentido de que la participación ciudadana sí importa e incide de forma significativa en la operación y en la consecución de los objetivos básicos del FISM. La valoración aquí realizada parecería robustecer un argumento genérico de que la construcción de espacios de participación ciudadana complejos y de gran alcance (ya sean institucionales o diversos), modifica la lógica política y el esquema de toma de decisiones en el interior de los municipios, de tal forma que se afectan agendas gubernamentales autárquicas, y privilegian escenarios de vigilancia cruzada entre autoridades y ciudadanía. Este primer hallazgo resulta importante, ya que justificaría, más allá de lo estipulado en la LCF, la necesidad de promover una mayor complejidad y profundidad de este tipo de esquemas para la operación FISM.

Si bien el argumento previo puede ser válido en términos muy generales, el análisis presentado a lo largo de este capítulo ofrece una serie de conclusiones específicas que pueden enriquecer la argumentación más amplia. Un primer elemento que resulta de especial importancia —y que fue consistente para casi todos los indicadores de desempeño propuestos— es que, conforme más compleja es la participación ciudadana (medida como el número de instancias de participación involucradas en el FISM), se observa un efecto positivo en

la dispersión funcional y territorial del gasto, así como en la eficiencia distributiva del fondo dentro de los municipios. Esta conclusión resulta de gran valor ya que —visto desde una perspectiva de modelos de participación— parecería sostenerse el argumento de que, conforme se avanza en la construcción de espacios diversos de participación dentro de los gobiernos municipales, se establece una serie de incentivos virtuosos en la operación del FISM, que favorecen una mejor distribución de recursos en comparación con lógicas estrictamente gubernamentales o con esquemas de participación institucionales.

A pesar de los efectos positivos que podría ofrecer la construcción de espacios diversos de participación en la escala municipal, no debe desecharse por completo la importancia que también tienen los esquemas institucionales o “regulados” de participación que, como se observa de forma más o menos consistente en el análisis, también generan algunos de los incentivos positivos que un modelo diverso de participación promueve en los municipios. Algo que sí queda claro en el estudio es que, en general, los esquemas gubernamentales tienden a ser los que menos promueven una distribución adecuada de los recursos. El argumento detrás de esta intuición es bastante claro: una visión autárquica en la operación del FISM no favorece esquemas de vigilancia cruzada, por lo que se abren espacios para la imposición de agendas políticas, generalmente concentradas en unos pocos servicios públicos y con una clara localización territorial.

Aunado a lo anterior, deben reconocerse también los efectos y tendencias diferenciadas que se observan si se hace el corte analítico por grado de marginación. Como se ha logrado mostrar de forma consistente a lo largo de este estudio, en los municipios de muy alta y alta marginación parecería promoverse un efecto positivo mucho mayor en las dinámicas de operación del FISM ante un incremento cuantitativo y cualitativo de los esquemas de participación ciudadana, en comparación con municipios con baja o muy baja marginación. En nuestra opinión este fenómeno se asocia claramente con la escala de los gobiernos municipales, así como con la forma en la que se construye un esquema de identificación y vinculación más cercana entre autoridades y ciudadanía en gobiernos locales con una escala poblacional mucho menor, que generalmente son los más marginados. Esta aseveración, sin embargo, requeriría un análisis posterior de los determinantes de la participación social en el FISM para construir conclusiones mucho más robustas.

Más allá de estos elementos positivos que se desprenden del análisis presentado en la sección anterior, quedan aún algunos temas que no pudieron ser resueltos y que requerirían una exploración mucho más amplia en el futuro. La primera, y más importante tal vez, es que no se ha logrado identificar con la suficiente claridad el efecto que podría tener la participación ciudadana en

la disminución del rezago en la cobertura de servicios municipales básicos, objetivo del FISM. El corto lapso de tiempo para el que se cuenta con información municipal comprehensiva, además de la poca atención que se prestó a factores exógenos al FISM, ha vuelto imposible una evaluación robusta de esta dimensión. Esta limitación —si bien en parte responde a la acotación del objeto de estudio del presente capítulo— también se debió a la falta de información mucho más consistente y disponible a lo largo del tiempo que permitiera una exploración detallada de dicha relación. Investigaciones futuras que vayan recuperando información con mayores cortes temporales podrían avanzar en el análisis de este tema.

Por otra parte, salta a la vista que, en buena parte de los argumentos presentados en la sección anterior, los resultados que se observan en 2004 tienden a romper con las trayectorias y tendencias identificadas en 2002. Una posible explicación al respecto es el posible “sesgo” en las respuestas de los presidentes municipales, que introdujo, en su momento, la elección federal de 2003 o, incluso, una alta rotación en las alcaldías, producto de elecciones locales concurrentes con la votación federal. Estos dos argumentos se mantienen como posibles hipótesis de trabajo que podrían ser comprobadas en el momento de realizar un análisis más detallado de los determinantes de la participación.

Por último, no fue posible encontrar relaciones consistentes y robustas en la dimensión de profundidad de la participación. En algunos casos se observaban tendencias positivas y en otros se reconocían movimientos erráticos y que no ofrecían una argumentación contundente. Por tal motivo, y dada la evidencia generada en este estudio, no se considera, por ahora, un factor que incida sobre la operación del FISM. Intuitivamente, esta debilidad podría explicarse como consecuencia del bajo nivel de institucionalización que aún persiste en las prácticas participativas locales, por lo que, en un momento dado, un mayor alcance de las mismas puede tener un efecto bastante limitado en la modificación de dinámicas y comportamientos dentro del FISM. A pesar de lo anterior, se considera que tanto la complejidad de la arena de políticas como los modelos de participación tienen un efecto más o menos significativo —y diferenciado por grado de marginación— en la operación del fondo.

Más allá del refinamiento posterior que pudiera tener un estudio de este tipo (al contar con mayor y mejor información), la evidencia aquí generada permite reforzar algunas intuiciones básicas sobre la importancia que tiene, por una parte, la participación ciudadana en la generación de ciertos incentivos positivos en la operación del FISM, y, por otra, el seguimiento acucioso del fondo con el fin de identificar patrones y tendencias de comportamiento mucho más claros, y que trascienden la simple asignación de los recursos entre municipios. Al respecto, una recomendación básica de política pública que

podría seguirse en este contexto es una especificación mucho más precisa en la LCF de los modos, herramientas y prácticas de participación (que como se ha tratado de sostener aquí debería ser más compleja y diversa), de tal suerte que trate de aminorarse la simulación dentro de los gobiernos municipales, además de que se propicien ejercicios interesantes de democracia participativa dentro de los municipios. En la práctica, consideramos que los cuatro indicadores de seguimiento del FISM aquí propuestos pueden ser de gran utilidad para acompañar y evaluar en el futuro los cambios y los ajustes en las estrategias desplegadas por los gobiernos municipales en el ejercicio de este fondo del Ramo 33.

ANEXO METODOLÓGICO:

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con el fin de analizar de forma comprehensiva los alcances de la participación ciudadana en el ámbito municipal, en este capítulo se elaboraron tres mediciones diferentes que estudian la intensidad de la participación (esto es, la diversidad de espacios de interrelación gobierno-ciudadanía para la formulación de las políticas); la profundidad de la participación (a saber, hasta qué fase del proceso de operación del FISM se involucró la participación ciudadana) y, finalmente, los cuatro modelos de participación (*gubernamental* cuando no hubo participación ciudadana de por medio, *institucional* cuando solamente se emplearon espacios regulados de participación, tales como los Coplademun, los CDM y los diversos consejos regulados por la reglamentación municipal; *autónoma* cuando en el proceso de operación del FISM sólo se involucraron instancias de participación sin injerencia gubernamental [particularmente en municipios en donde predominan instancias tradicionales de participación, como el tequio y la faena], y, finalmente, *el modelo de participación diverso*, en el cual convergen instancias gubernamentales, espacios de participación regulados e instancias participativas no reguladas por el gobierno). Para las tres mediciones se utilizaron las Encuestas a Presidentes Municipales 2002 y 2004. A continuación se describe la forma en la que se construyó cada variable y modelo

1) *Intensidad de la participación*. En este caso, se retomaron las preguntas 60 y 36 de las encuestas 2002 y 2004, respectivamente, en donde se pregunta la forma en la que se involucra la ciudadanía en la definición de acciones del FISM. En el caso de 2002 se dan hasta siete opciones de respuesta y en 2004 hasta ocho opciones. Así, para medir la intensidad de la participación simplemente se sumó el número neto de instancias de participación que el mismo municipio reconocía como involucradas en la operación del FISM.

2. *Profundidad de la participación.* Para esta variable se retomaron las preguntas 59 y 74 de las encuestas 2002 y 2004, respectivamente, en donde se pregunta hasta qué fase de operación del FISM participa la ciudadanía.

3. *Modelos de participación.* Para la elaboración de los modelos de participación se utilizaron nuevamente las preguntas 60 y 36 de las encuestas 2002 y 2004, además de que se incluyeron las preguntas 31 y 35 de las encuestas 2002 y 2004, donde se pregunta sobre las instancias gubernamentales que participaron en el FISM (cabildo, instancias estatales, federales, Coplademun, etc.). De la interacción de estas preguntas se derivan conceptualmente los modelos de la siguiente forma:

- a) Modelo gubernamental. Es aquel en el que se reconoce participación de actores gubernamentales (preguntas 31 y 35), pero nula participación ciudadana (preguntas 60 y 36).
- b) Modelo institucional. Es aquel donde se reconoce participación de actores gubernamentales (preguntas 31 y 35), y participación ciudadana exclusivamente en Coplademun o consejos regulados por el municipio (preguntas 60 y 36).
- c) Modelo autónomo. Es aquel en el que no hay participación de actores gubernamentales (preguntas 31 y 35), y hay participación ciudadana a través de cualquier instancia.
- d) Modelo diverso. Es aquel en el que hay participación de actores gubernamentales (preguntas 31 y 35), y participación ciudadana en instancias reguladas (Coplademun y consejos), así como en instancias no reguladas, como consejos vecinales, de obra, consejos ejidales, etcétera.

Si bien se puede reconocer que, dada la fuente de información (encuestas a presidentes municipales), puede haber algún margen de sesgo en las respuestas, debe recordarse que en el levantamiento de este tipo de encuestas el presidente municipal usualmente está acompañado por su equipo directivo de gestión, que brinda la información más precisa para la respuesta de cada una de las preguntas. Así pues, si bien puede haber algún margen de desviación por la percepción de los actores, en general se reconoce la validez de la información para la construcción de estas variables.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda, R. (2004), *Poliarquías urbanas: Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Blanco, I. y R. Gomá (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bogason, P. (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*, Cheltenham, E. Elgar.
- Cabrero, E. (1998), *Las políticas descentralizadoras en México: Logros y desencantos*, México, CIDE.
- (2005), “Acción municipal y desarrollo local: ¿Cuáles son las claves del éxito?”, documento de trabajo núm. 163, CIDE-DAP.
- (2008), “La trampa del federalismo fiscal”, *Nexos*, vol. 30, núm. 371, pp. 33-40.
- (2008b), “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos”, en E. Cabrero y A. Carrera (coords.), *Innovación local en América Latina*, México, CIDE/Liason Group, pp. 18-29.
- Cabrero, E. y D. Zabaleta (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, *Reforma y Democracia*, núm. 43, pp. 27-62.
- Cabrero, E. y J. A. de la Peña (2009), “Instrumentos del *new public management* para construir una *new public governance*. El caso de los gobiernos locales en México”, en M. del C. Pardo y E. Velasco (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, pp. 303-344.
- Cabrero, E., L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997), “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano”, *Gestión y Política Pública*, VI(2), pp. 329-387.
- Cardozo, M. (1998), “Análisis de la descentralización en el sector salud”, en E. Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*, México, CIDE.
- Díaz Aldret, A. (2009), “Ciudades y democratización en México”, en E. Cabrero, *Ciudades mexicanas: Desafíos en concierto*, México, Conaculta.
- Díaz Cayeros, A. y S. Silva (2004), “Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social”, México, CEPAL.
- Encuesta Nacional a Presidentes Municipales* (2000, 2002 y 2004), México.
- Font, J. (2004), “Participación ciudadana y decisiones políticas: Conceptos, experiencias y metodologías”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, pp. 23-41.
- Forester, J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT Press.
- Fung, A. (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, número especial, pp. 66-75.
- Ley de Coordinación Fiscal*, México.
- Merino, M. (2003), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. del C. (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.

- Rodríguez, V. (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview.
- Santizo, C. (1997), “Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector educativo”, documento de trabajo núm. 56, México, CIDE-DAP.
- Ziccardi, A. (2002), “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional”, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-Indesol-Flacso.

VII. DETERMINANTES DEL SUBEJERCICIO PRESUPUESTAL EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP) DEL RAMO 33

EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como propósito central identificar las determinantes del *subejercicio* presupuestal del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) durante 2007 y 2008. Durante este periodo, en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se registraron altos niveles de subejercicio presupuestal, el cual promedió 33.7% en 2007 y 51.7% en 2008 (véase el cuadro VII.1).¹ Este tema cobra relevancia pues el subejercicio de recursos disponibles resta eficacia a las políticas públicas. En el caso del FASP, el no ejercicio de los recursos que la federación pone a disposición de los estados entorpece la consecución de metas sustantivas para el país en el ámbito de la seguridad pública, tales como la profesionalización policial, el establecimiento de sistemas de estímulos a los cuerpos de seguridad, la evaluación y el equipamiento de los cuerpos policiales, entre otras.

El artículo describe el marco regulatorio y procedimental al que están sujetos los recursos del FASP para su ejercicio; exhibe algunos factores que contribuyen a los altos niveles de subejercicio que se desprenden de información pública (sobre todo de los informes trimestrales que por ley los gobiernos estatales están obligados a enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), y después verifica, con diversos datos de carácter político, económico, administrativo y delictivo, algunas hipótesis sobre los determinantes del subejercicio.

* Socio, Lantia Consultores, S. C. Agradezco el valioso apoyo que me brindaron Eunises Rosillo y Roberto Arnaud para escribir este artículo.

SIGLAS. *Fondos*: FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; Fortamun, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Foseg, Fondos Estatales de Seguridad Pública. *Otras*: DOF, Diario Oficial de la Federación; IDH, índice de desarrollo humano; LCF, Ley de Coordinación Fiscal Federal; LFRH, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SSP, Secretaría de Seguridad Pública.

¹ Para 2008 sólo se contó con datos que llegan hasta el 22 de agosto.

LA DISTINCIÓN ENTRE “SUBEJERCICIO” Y “ECONOMÍA”

Según el Artículo 2, fracciones x y lII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), “subejercicio de gasto” se refiere a “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución”. En cambio, cuando hablamos de “economías”, nos referimos a “los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado”. Hay, entonces, dos diferencias básicas entre ambos conceptos, que conviene apuntar. La primera tiene que ver con el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos: en el caso de las “economías” las metas y los objetivos se cumplen con menos del gasto previsto; en cambio, con los “subejercicios” no hay cumplimiento de metas u objetivos. La segunda diferencia se refiere a la reducción efectiva del gasto de operación que propician las “economías” como resultado de una mayor eficiencia o mejor administración; en cambio, los “subejercicios” implican la incapacidad o imposibilidad de devengar la totalidad del gasto autorizado y programado en el plazo establecido para ello.

La referencia para determinar si se ha registrado un subejercicio es el “calendario del gasto programado”, pues de acuerdo con el Artículo 23 de la LFPRH las agencias del gobierno federal “deberán sujetarse estrictamente a sus calendarios de presupuesto autorizados, con el propósito de evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios”. En esta misma disposición, se establece que la SHCP reportará trimestralmente a la Cámara de Diputados el avance del ejercicio del presupuesto conforme a tales calendarios. El cuadro VII.5 resume información relevante que contienen tales informes para explorar las causas de los altos niveles de subejercicio presupuestal en las entidades federativas.²

El cuadro VII.1 presenta los datos de subejercicio para cada entidad federativa y los compara con los niveles respectivos de incidencia delictiva. Cabe destacar que en algunas entidades federativas, como Aguascalientes (en 2007), Baja California (en 2008), Jalisco (en 2007 y 2008) y Nuevo León (en 2008), los altos niveles de incidencia delictiva conviven con los altos niveles de subejercicio del FASP (un programa dirigido precisamente a combatir la incidencia delictiva).

² La información utilizada para ese cuadro fue tomada del anexo titulado “Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)” de cada uno de los informes trimestrales presentado por la SHCP. La información contenida en este anexo es la siguiente: 1) entidad federativa; 2) fondo o programa; 3) municipio; 4) monto de recursos presupuestarios (total anual, acumulado del trimestre de lo ministrado, de lo programado, de lo ejercido, porcentaje de avance); e) rendimientos financieros acumulados al trimestre, tanto generados como ejercidos; 5) meta, por unidad de medida, programada anual, acumulada al trimestre y porcentaje de avance; 6) información complementaria y explicación de variaciones.

Cuadro VII.1. Subejercicio del FASP *vis-à-vis* incidencia delictiva*

<i>Estado</i>	<i>Subejercicio del estado 2007</i>		<i>Incidencia delictiva 2005</i>		<i>Subejercicio del estado 2008</i>		<i>Incidencia delictiva 2007</i>	
	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>
Aguascalientes	44.9	9	3.8	10	71.5	4	2.6	16
Baja California	17.6	27	6.4	1	50.1	10	5.3	4
Baja California Sur	32.0	15	3.4	13	52.3	9	2.6	17
Campeche	8.1	32	2.9	18	37.1	20	2.9	13
Chiapas	28.2	20	0.6	32	20.9	27	1.2	31
Chihuahua	43.9	10	3.3	16	48.3	11	4.8	5
Coahuila	29.3	18	4.4	9	18.2	29	1.9	23
Colima	56.3	4	2.0	22	19.3	28	1.6	28
Distrito Federal	22.4	25	6.1	2	41.0	16	9.9	1
Durango	28.6	19	3.3	15	10.2	31	1.8	24
Estado de México	27.3	22	5.0	4	40.6	18	5.8	2
Guanajuato	66.4	1	2.4	21	41.0	17	4.4	8
Guerrero	23.7	24	2.5	19	59.9	6	2.3	20
Hidalgo	32.3	14	1.8	26	89.6	1	1.2	30
Jalisco	47.7	7	4.5	7	75.3	3	4.1	10
Michoacán	66.0	2	2.9	17	44.9	13	2.5	19
Morelos	24.6	23	3.5	12	38.8	19	3.1	12
Nayarit	31.6	17	1.7	27	36.0	22	2.2	21
Nuevo León	59.9	3	2.5	20	55.7	8	4.8	6
Oaxaca	47.8	6	1.9	24	64.5	5	1.5	29
Puebla	27.4	21	3.7	11	35.7	23	4.2	9
Querétaro	55.6	5	1.6	28	46.7	12	1.7	25
Quintana Roo	9.2	30	5.1	3	34.3	24	4.6	7
San Luis Potosí	31.9	16	1.4	29	43.4	14	2.6	18
Sinaloa	45.0	8	4.6	5	42.0	15	1.7	26
Sonora	22.4	26	4.5	8	16.5	30	3.8	11
Tabasco	41.2	11	1.9	23	75.6	2	2.6	15
Tamaulipas	34.9	12	3.3	14	27.7	25	5.3	3
Tlaxcala	15.9	28	1.8	25	59.4	7	2.1	22
Veracruz	33.8	13	1.3	31	5.2	32	2.6	14
Yucatán	8.7	31	4.6	6	24.5	26	1.7	27

Cuadro VII.1. Subejercicio del FASP *vis-à-vis* incidencia delictiva* (continuación)

Estado	Subejercicio del estado 2007		Incidencia delictiva 2005		Subejercicio del estado 2008		Incidencia delictiva 2007	
	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar
Zacatecas	14.3	29	1.3	30	36.3	21	0.8	32
Promedio	33.7		3.1		51.7		3.1	

* Los datos sobre los niveles de subejercicio provienen de la Secretaría de Seguridad Pública (2008). El Centro de Investigación para el Desarrollo diseñó el índice de incidencia delictiva y violencia, el cual integra una serie de indicadores sobre crimen y violencia provenientes de fuentes diversas. Los indicadores utilizados para la elaboración del índice son: "homicidios intencionales", "ejecuciones", "violación", "robo de vehículos" y "resto de delitos". Las fuentes para su integración son las siguientes: "homicidio intencional", "violación" y "robo de vehículos" por cada 100 000 habitantes, elaborados con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2007; "ejecuciones" por cada 100 000 habitantes en el periodo de enero a junio de 2008, con información difundida por el periódico *Reforma*, 5 de julio de 2008; "resto de delitos" por cada 100 000 habitantes se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) registrada en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice ("homicidio intencional", "violación" y "robo de vehículos"). (Véase http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf).

EL SUBEJERCICIO PRESUPUESTAL COMO OBJETO DE ESTUDIO

Carecer de recursos públicos para atender demandas sociales apremiantes es un problema estructural de países en vías de desarrollo como México. Pero contar con tales recursos en este contexto de necesidades urgentes y no ejercerlos con oportunidad es un fenómeno que sorprende y confunde al observador. En el caso de los recursos transferidos a las entidades federativas a través de los fondos del Ramo 33 no basta con entregar los recursos a las autoridades estatales para que éstas los ejerzan con prontitud y eficacia. Para ello es necesario que se diseñe un marco regulatorio apropiado, y que las agencias de gobierno tanto federales como estatales tengan los incentivos apropiados para realizar oportunamente las tareas que tienen asignadas.

Aunque el fenómeno del subejercicio presupuestal no es nuevo en México, su discusión pública sí lo es. En 2009 tanto los medios de comunicación como los legisladores federales criticaron abiertamente los altos niveles de subejercicio que registran varios rubros del presupuesto federal.³ Las quejas y

³ Véase, por ejemplo, la nota "Estados, con un subejercicio de 50% en seguridad pública", en el diario *Milenio*, 11 de abril de 2009.

los reclamos tuvieron tal resonancia mediática que el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, firmado por las más altas autoridades federales el 21 de agosto de 2008, estableció en su compromiso xxv que “el gobierno federal revisará las Reglas de Operación del FASP con el fin de garantizar un ejercicio oportuno y transparente de los recursos”. En el ámbito académico, sin embargo, el fenómeno del subejercicio no parece haber atraído hasta ahora la atención de los analistas de las finanzas públicas.⁴

RASGOS CENTRALES DEL FASP Y DE LOS FOSEG

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) regula la distribución de las aportaciones federales a las entidades federativas y los municipios. De acuerdo con el artículo 25 de esta ley, las aportaciones federales son “recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos” de cada tipo de aportación para varios fondos, entre los que se encuentra el FASP. Este fondo está regulado por los artículos 44 y 45 de la LCF.

De acuerdo con el artículo 45 de la LCF, los recursos del FASP se destinarán a los siguientes seis rubros:

- 1) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- 2) otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- 3) equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- 4) establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e

⁴ En años recientes se han publicado varias colecciones notables de artículos sobre presupuesto y gasto público, como las de Martínez y Díaz Cayeros (2003), Guerrero (2004), y Tamayo y Hernández (2004), o estudios comprensivos, como los de Chávez Presa (2000), Amieva-Huerta (2002) y Nolasco (2006). Pero ninguno de ellos aborda el problema del subejercicio presupuestal. Lo mismo sucede con la bibliografía internacional sobre el presupuesto y gasto público. Por ejemplo, en Tanzi y Schuknecht (2000), Mussell (2009), Schick (2000), y Garrett, Graddy y Jackson (2009), no se toca en ningún momento el tema del subejercicio presupuestal.

- informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia;
- 5) construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación;
 - 6) seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Como lo muestra el cuadro VII.2, los recursos totales asignados al FASP en 2007 (5 000 millones de pesos) representaron 1.5% del total de recursos asignados al Ramo 33. En 2008 los recursos del FASP pasaron a representar 1.68%, pues registraron un aumento de mil millones de pesos (para alcanzar la suma total de 6 000 millones de pesos), lo que significó un incremento de 20 por ciento.

En 2007 y 2008 las entidades federativas no ejercieron *directamente* los recursos del FASP, pues éstos se canalizaron a unos fideicomisos estatales denominados Fondos Estatales de Seguridad Pública (Foseg),⁵ donde confluyen con otros recursos provenientes de aportaciones estatales, las cuales también están previstas. Los Foseg son fideicomisos empleados para canalizar los recursos federales y estatales destinados a la operación de los programas de seguridad pública. La finalidad de los Foseg es programar, distribuir y aprobar los recursos que se requieren para el cumplimiento de las metas previamente establecidas en los distintos programas de seguridad pública, como los siguientes: profesionalización de los policías, equipamiento de las corporaciones policiales, red estatal de telecomunicaciones, sistema nacional de información, obras de infraestructura penitenciaria y obras de infraestructura de seguridad pública.

A lo largo de la última década (1999-2008), el FASP representó en promedio 88% de los recursos de los Foseg, y las aportaciones estatales fueron tan sólo 12% del total. En 2008 las aportaciones totales a los Foseg ascendieron a 7 900 millones de pesos: 6 000 millones del FASP y 1 900 millones de las aportaciones estatales. La SHCP entregó los recursos del FASP a cada una de las secretarías de Finanzas estatales y éstas, a su vez, los depositaron en los Foseg. Durante este lapso generalmente Nacional Financiera fungió como fiduciaria.⁶ Los Fo-

⁵ Un “fideicomiso” público es una entidad de la administración pública paraestatal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por el gobierno federal y administrados por una institución financiera. La estructura del fideicomiso público está formada por tres elementos: los fideicomisarios o beneficiarios; el fideicomitente, atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la fiduciaria, que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

⁶ “Fiduciaria” es la institución de crédito expresamente autorizada por la ley que tiene la ti-

Cuadro VII.2. Dimensión del FASP frente a otros fondos del Ramo 33

<i>Fondos</i>	2007		2008		<i>Aumento anual</i>	
	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	189 155 796 543	56.92	204 026 993 500	55.21	14 871 196 957	7.86
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	41 572 833 200	12.51	43 995 351 100	11.90	2 422 517 900	5.83
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	31 887 575 000	9.60	38 297 092 500	10.36	6 409 517 500	20.10
Fondo de Infraestructura Social Estatal	3 864 774 090	1.16	4 641 607 611	1.26	776 833 521	20.10
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	28 022 800 910	8.43	33 655 484 889	9.11	5 632 683 979	20.10
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	32 682 213 369	9.84	39 251 456 045	10.62	6 569 242 676	20.10
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	10 382 594 420	3.12	12 469 533 318	3.37	2 086 938 898	20.10
Asistencia social	4 735 555 872	1.43	5 687 419 670	1.54	951 863 798	20.10
Infraestructura educativa	5 647 038 548	1.70	6 782 113 648	1.84	1 135 075 100	20.10
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	3 760 033 064	1.13	4 082 279 220	1.10	322 246 156	8.57
Educación tecnológica	2 210 248 241	0.67	2 443 987 965	0.66	233 739 724	10.58
Educación de adultos	1 549 784 823	0.47	1 638 291 255	0.44	88 506 432	5.71
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	5 000 000 000	1.50	6 000 000 000	1.62	1 000 000 000	20.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	17 857 041 999	5.37	21 446 371 800	5.80	3 589 329 801	20.10
Total	332 298 087 595	100.00	369 569 077 483	100.00	37 270 989 888	11.22

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 2007 y 7 de enero de 2008.

seg fueron constituidos por cada una de las entidades federativas a finales de 1998. Sin embargo, como lo muestra el Anexo 1, no fue sino hasta 2007 cuando *todas* las entidades federativas recibieron recursos del FASP.⁷ Hasta ahora las entidades federativas y el Distrito Federal *no han estado obligados a erogar la totalidad de los recursos disponibles* en el Foseg. Lo anterior se puede verificar al observar que hay entidades que no han erogado recursos y que los tienen en calidad de “disponibles” desde hace varios años (véase el Anexo 2).

Según el artículo 44 de la LCF en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cada ejercicio fiscal se distribuirán los recursos federales que integran el FASP entre los rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, dicho consejo hará la distribución atendiendo la propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual se apega a criterios que incorporan el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la implementación de programas de prevención del delito, los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

De acuerdo con este mismo artículo, la entrega de los recursos del FASP se hará de “manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto”. La federación impone algunas condiciones para la entrega de los recursos, que se desprenden del contenido de los informes trimestrales entregados por los estados a la Secretaría de Seguridad Pública federal sobre el ejercicio de los recursos otorgados y el cumplimiento de las metas y objetivos preestablecidos en el área de seguridad pública. Otra condición que pone la federación es que los recursos del FASP deben ser destinados exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o

tularidad de los bienes o derechos fideicomitados. Se encarga de la administración de los bienes del fideicomiso mediante el ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente, disponiendo lo necesario para la conservación del patrimonio constituido y el cumplimiento de los objetivos o instrucciones del fideicomitente.

⁷ Fue por esta razón que este trabajo sólo considera en su análisis los años 2007 y 2008 (años en que todos los estados recibieron recursos).

de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

En el cuadro VII.3 aparecen los criterios de asignación (y sus ponderaciones respectivas) para la distribución del FASP en los estados. Como puede observarse, en 2008 se añadieron dos nuevos criterios relativos a la “aplicación de programas de prevención” y “recursos invertidos por los municipios en programas o acciones de seguridad pública”, con ponderaciones respectivas de 4 y 1%. También puede observarse que, contrario a lo esperado, el criterio de distribución “índice delictivo” es uno de los que menor peso tiene para determinar la distribución de los recursos del FASP: en 2007 contaba con una ponderación de 15% y para 2008 disminuyó a 10%. El restante 5% fue asignado a los dos nuevos criterios.

Cuadro VII.3. Criterios de ponderaciones de asignación para distribuir el FASP a las entidades federativas

<i>Criterios</i>	<i>Ponderaciones %</i>	
	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal	35	35
Índice delictivo	15	10
Índice de ocupación penitenciaria	20	20
Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública	10	10
Proyectos nacionales convenidos en proceso	20	20
Aplicación de programas de prevención		4
Recursos invertidos por los municipios en programas o acciones de seguridad pública		1
	100	100

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2007 y 11 de enero de 2008.

Los montos presupuestales correspondientes a cada uno de los criterios se obtienen de la siguiente manera:

- 1) Para el criterio de *número de habitantes* de los estados y el Distrito Federal, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.35 el resultado que se obtiene de dividir la población total de la entidad federativa que corresponda entre la población nacional prevaeciente al año 2005: 103 263 388 habitantes.
- 2) Para el criterio de *índice delictivo*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.10 tres indicadores: la incidencia de delitos de alto impacto social ocurridos, la incidencia delictiva relativa por cada mil habitantes y la incidencia de delitos del crimen organizado, considerando para todos ellos noviembre 2006 como año de referencia y con la ponderación siguiente para cada uno de los indicadores dentro del valor total de esta variable: 40% para el primero, 40% para el segundo y 20% para el tercero. El indicador correspondiente a la incidencia de delitos de alto impacto social ocurridos considera únicamente los robos, lesiones y homicidios denunciados, y refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional. El indicador correspondiente a la incidencia delictiva relativa considera los delitos del fuero común denunciados por cada mil habitantes, y refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional. El indicador correspondiente a crimen organizado considera únicamente secuestros y asaltos bancarios; refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional.
- 3) Para el criterio de *índice de ocupación penitenciaria*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.20 la relación que guarda la población penitenciaria existente en la entidad federativa correspondiente en noviembre de 2006, con respecto a la capacidad instalada en la totalidad de los centros de readaptación social del país a esa misma fecha.
- 4) Para el criterio de *avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.10 el índice de desarrollo de acciones comprometidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública, resultante de dos factores: el índice de depósito conforme a calendario en el Foseg de las aportaciones que la entidad federativa se comprometió a realizar en los ejercicios de 2001 a 2006, y el índice del ejercicio de los recursos del financiamiento conjunto que fue canalizado al Foseg en el mismo periodo. Estos indicadores tienen un peso diferente en esta variable en cada uno de los ejercicios fiscales: 10% para los ejercicios 2001 y 2002, 15% para el ejercicio 2003 y 5% para los

ejercicios 2004, 2005 y 2006. El resultado de esta variable por cada entidad federativa se obtiene dividiendo las aportaciones estatales efectuadas entre las aportaciones estatales convenidas de los ejercicios 2001 a 2006, más el resultado de la proporción de los recursos ejercidos con las aportaciones totales convenidas en cada entidad federativa en el mismo periodo.

- 5) Para el criterio de *proyectos nacionales convenidos en proceso*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.20 la proyección para 2006 de la asignación de recursos para el equipamiento, para la modernización tecnológica y para el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. De igual manera que con los demás índices, se considera la suma de todas las variables en las 32 entidades federativas, y se divide entre la sumatoria nacional.
- 6) Para el criterio de *aplicación de programas de prevención*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.04 la relación entre los recursos del Foseg estatales y federales destinados a programas o acciones de prevención, y el presupuesto del Foseg total convenido por cada entidad federativa para el año 2007.
- 7) Para el criterio de *recursos invertidos por los municipios en programas o acciones de seguridad pública*, la variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.01 la relación entre los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) invertidos en programas o acciones de seguridad pública hasta el segundo trimestre del año 2007, y los recursos Fortamun totales asignados a cada entidad federativa para ese mismo periodo.

Para los ejercicios presupuestales de 2007 y 2008 el *Diario Oficial de la Federación* publicó un par de acuerdos (el 19 de enero de 2007 y el 7 de enero de 2008) mediante los cuales se dio a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la calendarización de las ministraciones de recursos correspondientes al Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ambos calendarios aparecen en el Anexo 3).

El gobierno y la administración de los Foseg están a cargo de un comité técnico. Por lo general estos comités se integran por un presidente (designado por el gobernador del estado), el secretario de Seguridad Pública, el procurador general de Justicia, el secretario de Finanzas y Administración, el secretario ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, un representante del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y un representante de la fiduciaria. Todos los integrantes tienen voz y voto, con excepción del representante de la fiduciaria. El presidente cuenta con el voto de calidad en caso de empate en una votación. Al parecer el presidente del

comité técnico no cuenta con otras facultades exclusivas.⁸ Es importante señalar que los nombramientos son de carácter honorario, es decir, los integrantes del comité no reciben compensación monetaria alguna por desempeñar ese papel.

Por último, en el cuadro VII.4 y la gráfica VII.1 aparecen las fechas y plazos para el cumplimiento de los requisitos necesarios para utilizar los recursos del FASP. En primer lugar, la SHCP publica los montos asignados al FASP. Posteriormente, hay un plazo máximo de 30 días para que la Comisión Nacional de Seguridad Pública dé a conocer a través del *Diario Oficial de la Federación* los criterios de asignación y el resultado de su aplicación para cada entidad federativa. En segundo lugar, hay un plazo de 60 días para que cada estado firme el convenio de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública. En estos convenios se incluyen los “anexos técnicos”. No obstante, en los convenios frecuentemente se establecen plazos adicionales; por ejemplo, en el caso de Guanajuato se contemplan otros 30 días para presentar las propuestas de inversión y, con ello, programar el gasto y estar en capacidad de ejercerlo. De esta manera, una vez que se vencen todos estos plazos, será hasta el 25 de abril cuando se estará en posibilidad de ejecutar el FASP. Sin embargo, la normatividad establece el 20 de abril como el último día para que los estados presenten sus avances del primer trimestre.

De esta forma, los recursos son transferidos de manera paulatina, de acuerdo con los resultados expuestos en los informes trimestrales. Esta estacionalidad en el flujo de recursos genera problemas, pues en ocasiones el estado debe cumplir obligaciones financieras con terceros en plazos diferentes a los de las transferencias del FASP, lo que provoca incumplimiento en los pagos a entes privados. Esta falta de sincronía en los plazos de las transferencias puede entorpecer, por ejemplo, el desarrollo de obras de infraestructura, u ocasionar incumplimiento en las obligaciones de las secretarías de Seguridad Pública (SSP) estatales con los ministerios públicos o con los cuerpos policiales en materia de percepciones extraordinarias.

⁸ Se realizó una búsqueda exhaustiva de las facultades del cargo de presidente de los Foseg en los convenios de coordinación celebrados entre la Secretaría de Seguridad Pública y los gobiernos de los estados, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en los portales electrónicos de las secretarías de Seguridad Pública de los estados.

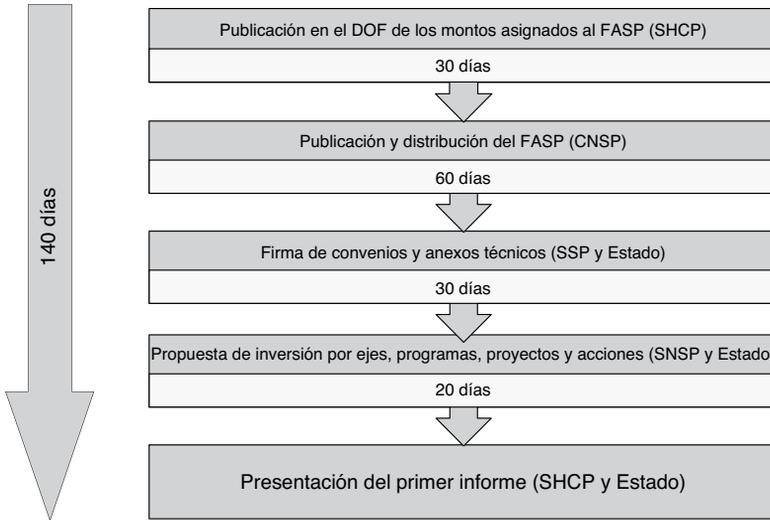
Cuadro VII.4. Plazo de los procesos para el ejercicio del FASP

<i>Proceso</i>	<i>Disposición legal</i>	<i>Partes involucradas</i>	<i>Plazo</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Publicación y distribución del FASP	LCF Art. 44	CNSP	A más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en el DOF del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate por parte de la SHCP	25 de enero	11 de enero
Firma de convenios y anexos técnicos	LCF Art. 44	SSP y Estado	60 días naturales después de la publicación de los criterios y distribuciones	26 de marzo	11 de marzo
Propuesta de inversión por ejes, programas, proyectos y acciones	Convenio de Coordinación de Guanajuato 2007	SNSP y Estado	30 días naturales siguientes a la suscripción del convenio de coordinación	25 de abril	10 de abril
Presentación de informes trimestrales	LCF Art. 48	SHCP y Estado	20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal	20 de abril primer informe	20 de abril primer informe

EL SUBEJERCICIO DEL FASP: LAS CLAVES QUE APARECEN EN LOS INFORMES TRIMESTRALES

Con el propósito de que los gobiernos estatales y municipales rindan cuentas, el artículo 48 de la LCF establece que “los estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la entidad federativa como aquella de sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales para el caso del Distrito Federal, en los fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal”. La SHCP incluye estos reportes en los informes trimestrales que se entregan al Congreso de la Unión en los términos del Artículo 107, fracción I, de la LFPRH. Esta información puede consultarse en Internet.

Gráfica VII.1. Plazos y acciones para ejercicio del FASP



Para indagar sobre las razones por las cuales no fueron ejercidos oportunamente los recursos es útil consultar los informes trimestrales. Aunque frecuentemente los gobiernos estatales omiten las razones sobre el subejercicio de recursos del FASP (pues a veces ni siquiera se refieren a este fondo en sus reportes), fue posible armar el cuadro VII.5, con algunas de las justificaciones de subejercicio que aparecen en los informes de 2007 y 2008.

De acuerdo con la información que arrojan los informes trimestrales, hay cinco razones básicas por las cuales los recursos no se ejercen oportunamente:

1) *Retrasos tanto en la presentación (por parte del comité técnico de los Foseg) como en la aprobación (por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) de los anexos técnicos de los convenios de coordinación.* Una de las consecuencias más graves de tales retrasos es que el presupuesto queda liberado para su ejercicio apenas a principios de mayo. Lo anterior se debe a que la firma de los convenios de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y el gobierno de cada estado, prevista para realizarse en un plazo máximo de 60 días después de la publicación de las distribuciones del FASP, de conformidad con el artículo 44 de la LCF, se realiza de manera morosa. Además, a la firma de dichos convenios se añade la aprobación de sus anexos técnicos. Dichos anexos incluyen los objetivos, líneas de

Cuadro VII.5. Resumen de justificaciones del subejercicio o no ejercicio de recursos contenidas en los informes trimestrales (2007-2008)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Justificación para el subejercicio o no ejercicio de recursos</i>	<i>Informe en el que aparece la justificación</i>
Aguascalientes	1. No hubo ministración de recursos para el segundo trimestre de 2008	1. Segundo trimestre de 2008
Baja California	1. Durante 2007 el presupuesto empezó a ejercerse en mayo 2. Durante 2008 los anexos técnicos se aprobaron hasta el 8 de abril	1. Segundo trimestre de 2007 2. Segundo trimestre de 2008
Baja California Sur	1. “Es importante señalar que debido a que no contamos con los anexos técnicos no es posible realizar la distribución” 2. “Debido a que no contamos con la presentación y liberación de los anexos técnicos, no es posible la distribución del monto en los programas”	1. Primer trimestre de 2008 2. Segundo trimestre de 2008
Colima	1. “No está autorizado el anexo técnico correspondiente” 2. Pendiente de autorizar el desglose de los anexos técnicos correspondientes	1. Primer trimestre de 2007 2. Primer trimestre de 2008
Chiapas	1. “El comité técnico del Foseg determinará el destino de los rendimientos de los recursos federales” 2. No hubo ministración de recursos durante el primer trimestre de 2008	1. Tercer trimestre de 2007 2. Primer trimestre de 2008
Chihuahua	1. “No se habían ejercido los recursos porque hasta ahora se autorizaron y liberaron los anexos técnicos” 2. “No se han ejercido los recursos porque no se han liberado los anexos técnicos”	1. Primer trimestre de 2007 2. Primer trimestre de 2007
Guanajuato	1. “La mayoría de los expedientes aprobados ya se encuentran en proceso de licitación”	1. Segundo trimestre de 2008
Hidalgo	1. “Los anexos técnicos correspondientes al convenio de coordinación [...] son emitidos el 23 de marzo y liberados para su ejercicio el 19 de abril, lo que imposibilita el ejercicio de recursos antes de su liberación”	1. Primer trimestre de 2007

Cuadro VII.5. Resumen de justificaciones del subejercicio o no ejercicio de recursos contenidas en los informes trimestrales (2007-2008) (continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Justificación para el subejercicio o no ejercicio de recursos</i>	<i>Informe en el que aparece la justificación</i>
México	<ol style="list-style-type: none"> 1. “La asignación de los recursos federales por cada proyecto [...] se definirá cuando se suscriban los anexos correspondientes al convenio de coordinación [...] los cuales se tiene proyectado firmar a fines de abril” 2. “No se presenta la aplicación de los recursos ministrados [...] pues actualmente se está culminando el proceso de liberación de los anexos técnicos del presente ejercicio, indispensable para ejercer los recursos de acuerdo a la normativa vigente” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2007 2. Primero, segundo y tercer trimestre de 2008
Nayarit	<ol style="list-style-type: none"> 1. “En este eje no se presenta recurso ejercido debido a que las dos obras que se programaron para este ejercicio se encuentran en el proceso de creación de sus expedientes técnicos” 2. “Este recurso no se ha ejercido [...] ya que gran parte de su equipamiento se encuentra en licitación y otra parte del recurso es por pago de pólizas de mantenimiento que se van ejerciendo en base a fechas determinadas, así como el proceso de creación de expedientes técnicos” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segundo y tercer trimestre de 2007 2. Cuatro trimestre de 2007
Nuevo León	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Los anexos técnicos fueron aprobados el 26 de abril para su ejercicio” 2. No hubo ministración de recursos para el primer trimestre de 2008 3. “Los anexos técnicos fueron aprobados el 3 de abril de 2008” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segundo trimestre de 2007 2. Primer trimestre de 2008 3. Segundo trimestre de 2008
Oaxaca	<ol style="list-style-type: none"> 1. En este eje se está cargando toda la ministración federal al 31 de marzo de 2008, ya que a la fecha no se cuenta con la firma de los anexos técnicos correspondientes para cada eje 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2008
Puebla	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reporta un ejercicio del 100% (en la columna de “ejercido” pero en “observaciones” anota que la cifra ejercido fue de “cero” pesos. Se menciona que el dinero lo recibieron en el tercer trimestre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segundo trimestre de 2008

Cuadro VII.5. Resumen de justificaciones del subejercicio o no ejercicio de recursos contenidas en los informes trimestrales (2007-2008) (continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Justificación para el subejercicio o no ejercicio de recursos</i>	<i>Informe en el que aparece la justificación</i>
Quintana Roo	<ol style="list-style-type: none"> 1. “A la fecha no se cuenta con la aprobación del comité” 2. “Estamos a la espera de que las obras beneficiarias nos envíen sus proyectos [sic] para enviarlos al Sistema Nacional de Seguridad Pública para su aprobación” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2007 2. Segundo trimestre de 2008
San Luis Potosí	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Los recursos aún no se han ejercido debido a que los anexos técnicos no se han firmado” 2. “Se tiene comprometido 46.1%, sólo se espera que se envíen las solicitudes respectivas para su liberación” 3. “Las aportaciones recibidas no se pueden distribuir en este semestre debido a que se encuentra en proceso de firma de validación de anexos técnicos ante el SNSP” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2007 2. Cuarto trimestre de 2007 3. Primer trimestre de 2008
Sinaloa	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Todavía se están elaborando los estudios correspondientes para delimitar cuál será el ejercicio por eje y especificar las metas físicas” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2008
Sonora	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Cabe señalar que el recurso no ha sido depositado en la cuenta de la fiduciaria, por lo que de momento no puede ser ejercido en una acción u obra particular” 2. No hubo ministración para el primer trimestre de 2008 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segundo trimestre de 2008
Tabasco	<ol style="list-style-type: none"> 1. “No se ha ejercido porque están en trámite de firma los anexos técnicos del convenio” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2007
Tlaxcala	<ol style="list-style-type: none"> 1. “El saldo del recurso disponible corresponde a economías derivadas de las adquisiciones del equipo correspondiente” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuarto trimestre de 2007
Veracruz	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos serán destinados a los programas autorizados por el SNSP una vez acordados por el comité técnico del Foseg 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2007
Yucatán	<ol style="list-style-type: none"> 1. En proceso de licitación. No hubo ministración para el primer trimestre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primer trimestre de 2008

Fuente: Anexos “formato único” de cada uno de los informes trimestrales que la SHCP publica en su portal electrónico. Los anexos utilizados para realizar el cuadro aparecen en la bibliografía. http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InformeTrimestral_2.aspx.

acción, metas, montos de inversión, mecánica operativa e indicadores de seguimiento y evaluación de los programas que se derivan de cada uno de los 10 “ejes” o “rubros” de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (formación y profesionalización; equipamiento para la seguridad pública; Plataforma México; registro público vehicular; infraestructura para la seguridad pública; instancias de coordinación; combate al narcomenudeo; operativos conjuntos; participación de la comunidad, y seguimiento y evaluación).

La presentación de los anexos técnicos es una tarea compleja en términos técnicos y jurídicos que implica, además, riesgos de carácter político y mediático, pues el gobierno federal solicita una gran cantidad de información detallada sobre las áreas de seguridad pública estatal (incluidos datos personales sobre los mandos medios y superiores de las agencias policiales, e información sensible, como los registros de armamento y equipo, registro de huellas dactilares y registro público vehicular, entre otros). En los anexos técnicos quedan establecidos además los compromisos que los gobiernos estatales adquieren al recibir los recursos. Dadas las características de tales anexos, es previsible que estén sujetos a un largo proceso de negociación entre la federación y los estados, que termina por retrasar, y en algunos casos impedir, el ejercicio oportuno de recursos.

2) *El comité técnico del Foseg no emite los lineamientos necesarios para ejercer los recursos.* Chiapas, Quintana Roo y Veracruz hacen referencia a las dilaciones del comité del Foseg para establecer o aprobar los lineamientos para ejercer los recursos obtenidos por concepto de rendimientos del fondo, o las metas y programas a realizar con los recursos del fideicomiso.

3) *La SHCP no ministró oportunamente los recursos a la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa.* Esto es reportado en entidades como Aguascalientes, Chiapas, Nuevo León, Sonora y Yucatán.

4) *Procesos prolongados de licitación.* La normatividad federal y estatal relativa a obra pública y adquisiciones, arrendamientos y servicios, establece una serie de reglas para el control y la supervisión del gasto, que terminan por retrasar las obras o adquisiciones. Típicamente, para iniciar el proceso licitatorio debe existir una asignación presupuestal, la cual experimenta un retraso de tres a cuatro meses a principios de año por la presentación y validación de los anexos técnicos. Además, las licitaciones llegan a durar hasta cuatro meses (o más en caso de que los proveedores interpongan recursos de impugnación), lo que reduce considerablemente el lapso para concretar el proceso de adquisición o asignación.⁹

⁹ Agradezco la orientación que en este tema me brindó Carlos F. Matute González.

5) *Procesos prolongados para estudiar y analizar cuáles programas serán implementados y qué metas se les fijarán.* Aquí convendría subrayar la alta calificación profesional necesaria para realizar tales estudios y análisis, lo difícil que resulta para algunos estados contar con el personal y la información necesaria para realizarlos, y la necesidad de que la propuesta de los funcionarios responsables cuente con la anuencia del comité técnico del Foseg.

Después de analizar el marco regulatorio del FASP y el Foseg, y los informes trimestrales de los estados enviados a la SHCP, ha sido posible inferir que los cinco factores mencionados interfieren en el ejercicio oportuno de los recursos del FASP. Tales inferencias coinciden o se relacionan estrechamente con los factores que, de modo general, han sido mencionados por algunos legisladores y funcionarios federales. Por ejemplo, en la reunión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la que participaron funcionarios de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Pública, celebrada el 21 de octubre del 2008, se esgrimieron las siguientes tres razones para explicar el subejercicio del FASP:

- 1) Mal diseño de las leyes/normas/reglas de operación que regulan el ejercicio del fondo, lo que impide la liberación oportuna de los recursos. (Dip. Manuel Cárdenas, Dip. Gerardo Vargas, Dionisio Pérez Jácome de la SHCP y Sergio Montaña de la SSP.)
- 2) Alto grado de discrecionalidad para manejar los recursos. (Dip. Francisco Rivera Bedolla.)
- 3) Los procedimientos para obtener los recursos resultan largos y complejos. (Sergio Montaña de la SSP y Dionisio Pérez Jácome de la SHCP.)

Además de estos factores, otros dos funcionarios de la SHCP mencionaron en entrevistas personales tres factores adicionales:¹⁰

- 4) Poco conocimiento de la legislación aplicable y baja capacidad técnica de los funcionarios estatales encargados de aplicar la regulación presupuestal y liberar los recursos.
- 5) Intervención de múltiples funcionarios estatales (con preferencias e intereses políticos y burocráticos diversos) en la autorización y asignación de recursos, lo que propicia prolongadas (y en ocasiones infructuosas) negociaciones.

¹⁰ Entrevistas realizadas el 24 de septiembre de 2009. Ambos funcionarios solicitaron al autor que su identidad no fuera revelada.

- 6) Las reprogramaciones de recursos que solicitan los estados son aprobadas por los consejos estatales de Seguridad Pública, lo que propicia retrasos en el ejercicio de los recursos.

Ahora bien, aun cuando la información contenida en algunos informes trimestrales y las opiniones de ciertos legisladores y funcionarios federales nos ofrecen algunas claves valiosas para entender por qué se registran, año tras año, altas proporciones de subejercicio presupuestal en el FASP, conviene explorar sistemáticamente si determinadas variables de carácter político, económico, delictivo o administrativo son significativas para explicar las variaciones relativas al subejercicio del FASP en las entidades federativas. En la siguiente sección se presentan los resultados de este análisis.

DETERMINANTES DEL SUBEJERCICIO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Dado que en la bibliografía académica sobre finanzas públicas no se registran análisis sobre el subejercicio presupuestal, este artículo delineó sus hipótesis de trabajo a partir de algunos estudios sobre el comportamiento del presupuesto público y sobre el comportamiento de las agencias de seguridad pública.¹¹

Hipótesis

Las hipótesis se agrupan en cuatro esferas: política, económica, delictiva y administrativa.

Hipótesis en la esfera política

- 1) *El subejercicio presupuestal aumenta cuando se registra una coincidencia partidista entre el gobernador y el presidente municipal.* Los municipios de partidos distintos al del gobernador serán más aguerridos para conseguir y ejercer los recursos que los municipios que mantienen una coincidencia partidista con el gobernador.
- 2) *Dado el lugar central de la política de seguridad en la agenda federal, los gobiernos estatales que coincidan con el partido de quien encabeza el Ejecutivo federal registrarán menores proporciones de subejercicio del FASP que aquellos donde no exista tal coincidencia.*

¹¹ Sobre el comportamiento del presupuesto público, véanse OCDE (2009); Fesler y Kettl (1991); Wildavsky (1974) y Musell (2009). Sobre el comportamiento de las agencias de seguridad pública, véanse Donnelly y Shirk (2010) y Reiner (2000).

- 3) *El subejercicio presupuestal disminuye durante los años electorales.* Los gobernantes aumentarán sus niveles de gasto durante los años electorales para favorecer electoralmente al partido en el poder.

Hipótesis en la esfera económica

- 1) *Cuanto más alto sea el nivel de desarrollo (medido de acuerdo con indicadores socioeconómicos) de una entidad federativa, menos propensa será esta entidad a subejercer los recursos que le sean transferidos.* Por lo general, el índice de desarrollo humano (IDH) de una entidad federativa está altamente correlacionado con las capacidades de tales entidades para lograr una gestión pública satisfactoria.
- 2) *Cuanto más ingresos tenga el estado, más proclive será a subejercer los recursos presupuestales del FASP,* pues no considera que tales recursos sean indispensables para cumplir con sus metas en materia de seguridad. Si, como ya vimos, el proceso para obtener o ejercer los recursos del FASP es complejo, y el estado tiene relativamente suficientes recursos, entonces los incentivos del estado para acceder a estos recursos serán bajos.

Hipótesis en la esfera delictiva

- 1) *En tanto más grande sea el problema de la delincuencia en una entidad federativa, mayores serán los incentivos para ejercer plenamente los recursos disponibles en materia de seguridad y, por lo tanto, se registrarán menores niveles de subejercicio.*
- 2) *Delincuentes condenados.* Mismo razonamiento que en el inciso anterior.
- 3) *Cuanto más alto sea el nivel de violencia vinculado con las actividades del crimen organizado, mayores incentivos habrá para utilizar los recursos disponibles en materia de seguridad.*

Hipótesis en la esfera administrativa

- 1) *Cuanto menos capacidades administrativas, institucionales y de gestión tenga el estado, mayor será el subejercicio del FASP.*

Variables dependientes

El monto subejercido de los recursos de los Foseg durante el periodo enero 2000-agosto 2008 ascendió a 7 556.2 millones de pesos. Para el análisis de datos, la variable dependiente se midió de las siguientes tres maneras:

- 1) *Subejercicio respecto al total:* porcentaje de recursos subejercidos por cada entidad federativa respecto al total del presupuesto del FASP subejercido en el año a nivel nacional.

- 2) *Subejercicio del estado*: porcentaje de recursos subejercidos en una entidad federativa respecto al monto total asignado en el año a esa misma entidad federativa.
- 3) *Eficiencia en el ejercicio de los recursos*: porcentaje de recursos ejercidos hasta agosto de 2008 respecto al total de los recursos disponibles hasta agosto de 2008.

Variables independientes

Dimensión político-electoral

- 1) Una variable porcentual de coincidencia partidista entre el gobernador y el presidente municipal. Por ejemplo, en Aguascalientes 90% de los municipios coincidían en 2006 con el partido del gobernador (10 de 11), mientras que para 2007 esta coincidencia se redujo a 37% (cuatro de 11).
- 2) Dos variables dicotómicas, una sobre la ocurrencia o no ocurrencia de procesos electorales en la entidad federativa y, otra que indica la coincidencia partidista entre el presidente de la república y el gobernador.

Dimensión económica

- 1) IDH de 2004 generado por el PNUD. El índice consta de un índice de salud, un índice de educación y otro de ingreso. Arroja una calificación por estado que va del 0 a 1.
- 2) Porcentaje de ingresos del estado en relación con el total de los ingresos de los estados en 2006 y 2007. Se suman tanto los ingresos generados por el propio estado como aquellos que recibe de la federación, sin incluir los ingresos del FASP con el objetivo de evitar algún tipo de endogeneidad. (Fuente: INEGI).

Dimensión delictiva

- 1) Porcentaje de incidencia delictiva ofrecido por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI) y el CIDAC con base en encuestas nacionales sobre inseguridad en las entidades federativas (2005 y 2007). Estas encuestas fueron realizadas por las empresas Berumen y Asociados, BIMSA-IPSOS, Consulta Mitofsky y GAUSSC.
- 2) Porcentaje estatal de los delincuentes que en 2006 y 2007 recibieron una sentencia condenatoria (INEGI).
- 3) Porcentaje de ejecutados por entidad respecto al total de ejecutados en 2007 (diario *Reforma*).

Dimensión administrativa

1) Índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG) de 2005 y 2007.

El INCBG lo genera Transparencia Mexicana. Se trata de una encuesta que mide las experiencias de corrupción en servicios públicos; también incluye factores como el tiempo que tardan las dependencias en liberar un trámite.

Como lo muestra el análisis de correlación entre las variables explicativas presentado en el Anexo 4, la utilización de estas variables en un mismo modelo no generará problemas de multicolinealidad.

Resultados

Para identificar las variables independientes relevantes que permiten explicar el subejercicio del FASP durante los años 2007 y 2008, se realizaron modelos de regresión de mínimos cuadrados. A continuación se enumeran las ocho variables explicativas sobre el subejercicio presupuestal. Varias de ellas resultaron ser significativas en alguno de los modelos construidos; sin embargo, la relación obtenida fue contraria a la esperada.

A continuación se describen los modelos de regresión con mayor capacidad explicativa encontrados para cada uno de los periodos bajo estudio.

El modelo de regresión para el subejercicio FASP en 2007. Se utilizaron las tres variables dependientes descritas previamente. En primer lugar, se observan los resultados donde la variable dependiente mide el porcentaje de recursos subejercidos por cada estado respecto al total de FASP subejercido en ese año a nivel nacional. Esta variable dependiente muestra la magnitud de los recursos subejercidos del FASP en cada estado, por lo que la entidad federativa con la proporción más alta es aquella que tuvo mayores recursos disponibles (no ejercidos). Existe una relación positiva y significativa a 99% de confianza entre la variable que expresa el porcentaje de ingresos obtenidos por el estado con respecto al total nacional del 2006 y el subejercicio del fondo. Es decir, por el aumento de un punto porcentual en el nivel de ingresos del estado, el subejercicio crece 3.048 puntos porcentuales. Se observa el mismo tipo de relación con la variable explicativa que mide la dimensión política: a un aumento de un punto porcentual en la proporción de municipios cuyo partido político coincide con el partido del gobierno estatal corresponde un aumento de 0.026 puntos en el subejercicio del FASP (lo cual es significativo a 95% de confianza). La única relación negativa y significativa (a 95% de confianza) se registra en la variable de incidencia delictiva de 2005. En otras palabras, conforme sube un

Cuadro VII.6. Variables y relaciones

<i>Variable independiente</i>	<i>Relación esperada con subejercicio</i>	<i>Relación obtenida</i>
1. Coincidencia partidista entre municipio y estado	Positiva	Positiva (2007)
2. Coincidencia partidista entre estado y federación	Negativa	Positiva (2008)
3. Proceso electoral	Positiva próximo año/ Negativa mismo año	No significativa próximo año (2007)/Positiva mismo año (2008)
4. Índice de desarrollo humano	Negativa	No significativa
5. Ingresos	Positiva	Positiva (2007)
6. Incidencia delictiva	Negativa	Negativa (2007) Positiva (2008)
7. Delincuentes condenados	Negativa	Positiva (2007)
8. Narcoejecuciones	Negativa	No significativa
9. Índice de corrupción	Positiva	No significativa

punto porcentual el índice delictivo del estado, el subejercicio disminuye 0.55 puntos porcentuales. Se observan dos relaciones no significativas.

En la segunda regresión la variable dependiente mide el nivel de subejercicio de cada entidad federativa con respecto a los recursos que le transfirió el gobierno federal. En este caso, el estado con una mayor proporción de subejercicio no necesariamente coincide con la entidad con más recursos subejericados en 2007; se trata más bien de la entidad que menos utilizó los recursos asignados a su propio fondo. Así pues, por un lado se puede observar que las variables que muestran el porcentaje de sentenciados en 2007 y la ocurrencia de un proceso electoral en 2008 en la entidad no son significativas. Además, la que mide el porcentaje de ingresos del estado en 2007 pierde su significación. Por el otro lado, resalta el hecho de que las variables independientes que muestran el porcentaje de municipios cuyo partido coincide con el del gobierno estatal y el nivel de la incidencia delictiva aumentaron en su nivel de confianza (de 90 a 95%) y en las magnitudes de los cambios asociados. En otras palabras, conforme aumenta en un punto porcentual la coincidencia

Cuadro VII.7. Regresión subejercicio FASP-2007

<i>Variable dependiente</i>	<i>% subejercicio del total nacional</i>	<i>% subejercicio del estado</i>	<i>Eficiencia</i>
% sentencia condenatoria 2007	0.137 [0.089]	1.017 [0.920]	-1.776* [0.952]
% incidencia delictiva 2005	-0.550** [0.223]	-6.379** [2.312]	6.675*** [2.395]
% total ingresos nacional 2006	3.048*** [0.599]	8.173 [6.231]	-10.901 [6.453]
% coincidencia partidista entre municipio y estado 2006	0.028** [0.013]	0.429*** [0.136]	-0.475*** [0.141]
Proceso electoral en 2008	-0.008 [0.007]	-0.097 [0.070]	0.070 [0.073]
Constante	0.013 [0.009]	0.237*** [0.091]	0.744*** [0.095]
Observaciones	31	31	31
R^2	0.640	0.410	0.440

Errores estándar entre corchetes.

Coefficientes significativos al *10%, **5%, ***1%.

partidista entre municipio y estado, la entidad subejerce 0.429 puntos porcentuales más. En cuanto a la incidencia delictiva, conforme aumente ésta un punto porcentual en el estado, se registra una disminución en el subejercicio de su fondo de 6.379 puntos porcentuales.

En la tercera regresión se presenta el nivel de eficiencia en el ejercicio del FASP. Esta variable dependiente es en cierta medida inversa a las dos previas, pues mide la capacidad para ejercer los recursos del FASP disponibles hasta 2007. Por ello, se observa que el sentido de la relación entre las variables explicativas y la dependiente es contrario al que aparecía en las dos regresiones previas. No obstante, como ya se señaló, los niveles de subejercicio, tanto del segundo modelo como de éste, hacen referencia al subejercicio o a la eficiencia de cada entidad con respecto a sus propios recursos. Entre los aspectos que deben mencionarse de este modelo es que aumentan los niveles de significación de las variables que muestran el porcentaje de sentenciados en 2007 (de no tener significación a tener una de 90%) y el porcentaje de incidencia delictiva de 2005 (de 90 a 95%). Las variables relativas a la ocurrencia de un

proceso electoral en 2008 y al porcentaje de ingresos obtenidos por la entidad en 2007 no adquieren relevancia.

El modelo de regresión para el subejercicio del FASP en 2008. Para el subejercicio del FASP en el 2008 se utilizaron las mismas variables dependientes. En la primera regresión se observa que las relaciones entre las variables dependientes y las siguientes variables explicativas no son significativas: IDH de 2004, índice de corrupción y buen gobierno de 2007, porcentaje de ejecutados en 2007, porcentaje de coincidencia partidista entre estado y federación, y la que muestra si el estado tendrá un proceso electoral en el mismo año. Únicamente la variable explicativa que mide el porcentaje de incidencia delictiva de 2007 es significativa, con 99% de confianza. Dicha relación es positiva: al aumentar la incidencia delictiva un punto porcentual, el nivel de subejercicio del FASP aumentará 0.557 puntos porcentuales.

Cuadro VII.8. Regresión subejercicio FASP-2008

<i>Variable dependiente</i>	<i>% subejercicio del total nacional</i>	<i>% subejercicio del estado</i>	<i>Eficiencia</i>
IDH 2004	-0.160 [0.015]	0.720 [1.151]	0.261 [0.969]
% incidencia delictiva 2007	-0.557** [0.244]	-1.953 [2.680]	-0.248 [1.620]
% ejecutados 2007	0.133 [0.081]	0.174 [0.888]	-0.449 [0.537]
Índice de corrupción 2007	0.002 [0.001]	0.009 [0.014]	-0.006 [0.008]
Coincidencia partidista entre estado y federación 2008	0.011 [0.007]	0.167** [0.076]	-0.136*** [0.046]
Proceso electoral en 2008	0.008 [0.008]	0.175* [0.091]	-0.134** [0.055]
Constante	0.119 [0.083]	-0.140 [0.908]	0.253 [0.549]
Observaciones	31	31	31
R^2	0.470	0.230	0.330

Errores estándar entre corchetes.

Coefficientes significativos al *10%, **5%, ***1%.

En la segunda regresión las únicas variables que resultaron significativas fueron las de carácter político, es decir, sólo la que indica si existe coincidencia partidista entre el estado y el gobierno federal en el 2008, y la que indica si la entidad federativa tendrá un proceso electoral en ese mismo año (con 95 y 90% de nivel de confianza, respectivamente). La relación de ambas variables independientes con la variable dependiente es positiva: el subejercicio del FASP en aquellos estados gobernados por el PAN (es decir, hay una coincidencia entre el partido del gobernador y el partido del presidente de la república) aumentará 16.7 puntos porcentuales en comparación con aquellos estados donde no exista tal coincidencia. De igual manera, en las entidades con proceso electoral en 2008 el subejercicio aumentó 17.5% respecto a las entidades que no experimentan un proceso electoral.

En la tercera regresión la variable dependiente mide precisamente la eficiencia en el ejercicio del FASP, es decir, el nivel de ejercicio de los recursos acumulados en ese fondo hasta agosto de 2008. Como se observa, al igual que en el segundo modelo de 2008, sólo las variables explicativas de corte político resultan significativas a 99 y 95% de confianza. Aquellos estados con un gobernador cuya filiación partidista coincida con la del presidente de la república tienden a disminuir su nivel de eficiencia en 13.6 puntos porcentuales. De igual forma, si el estado experimentó un proceso electoral en 2008, su nivel de eficiencia en el ejercicio del FASP disminuye 13.4 puntos porcentuales. Esto último resalta aún más cuando observamos que en los tres modelos de regresión para 2007 la ocurrencia de un proceso electoral al año siguiente (2008) carece de relevancia en términos de la eficiencia en el ejercicio del FASP. Así pues, las variables independientes de corte político-electoral fueron las únicas significativas para los dos últimos modelos de 2008.

CONCLUSIONES

La primera parte de este trabajo expone un grupo de cinco factores que, de acuerdo con los informes trimestrales que remiten las entidades federativas a la SHCP, explican la alta proporción de recursos presupuestales del FASP subejercidos por las entidades federativas. Estos factores son, en resumen, los siguientes:

- 1) Retrasos tanto en la presentación (por parte del comité técnico de los Foseg) como en la aprobación (por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) de los anexos técnicos de los convenios de coordinación.

- 2) El comité técnico del Foseg no emite los lineamientos necesarios para ejercer los recursos.
- 3) La SHCP no ministró oportunamente los recursos a la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa.
- 4) Procesos prolongados de licitación.
- 5) Procesos prolongados para estudiar y analizar cuáles programas serán implementados y qué metas se les fijarán.

Además, la segunda parte de este trabajo ofrece una serie de resultados de un análisis estadístico que nos permite observar que las variables de tipo delictivo (incidencia delictiva y porcentaje de detenidos que han recibido una sentencia condenatoria) y económico (ingresos) son relevantes para explicar las variaciones en el subejercicio de los recursos del FASP. En el caso de la incidencia delictiva, la relación de esta variable con el subejercicio es conforme a lo esperado en ambos años: cuando crece la incidencia delictiva el subejercicio del FASP disminuye. Por lo que se refiere a la variable relativa al porcentaje estatal de delincuentes con sentencia condenatoria en 2006 y 2007, la relación significativa que muestra con la eficiencia en el ejercicio de los recursos es contraintuitiva. En el caso de los ingresos, la relación es conforme a lo esperado. Cuando el proceso para ejercer las aportaciones federales es complejo, como en el caso del FASP, y el estado tiene suficientes recursos, entonces los incentivos del estado para lograr acceso a los recursos del fondo serán bajos. Por ello, cuantos más ingresos tenga el estado, más proclive será a registrar altos montos de subejercicio del FASP (pues no considera que tales recursos sean indispensables para cumplir con sus metas en materia de seguridad).

Un hallazgo sorprendente es que las variables de corte político-electoral resultaron significativas, dos de ellas en sentido contrario al esperado. En 2007 la coincidencia partidista entre gobernadores y presidentes municipales favorece el subejercicio del FASP. Este resultado revela que los presidentes municipales adscritos a un partido distinto al del gobernador de su estado dan una batalla efectiva a favor de que se ejerzan los recursos. En cambio, los presidentes municipales del mismo partido que el gobernador tienden a “disciplinarse” frente a las decisiones del gobernador y sus funcionarios. En 2008, año electoral en la mayoría de los estados, resulta relevante la coincidencia partidista entre el gobernador y el presidente de la república para explicar el aumento del subejercicio —a pesar del llamado presidencial a robustecer los programas de seguridad y combatir el crimen—. Al contrario de lo que pensábamos originalmente, quizás el vínculo partidista entre el presidente de la república y los gobernadores tiene un efecto “relajador” en estos últimos, que se sienten cobijados o protegidos por la autoridad presidencial. Finalmente,

aquellas entidades en donde tiene lugar un proceso electoral tienden a subejercer más recursos ese año que las entidades donde no tiene lugar una contienda electoral. Esto contradice las teorías según las cuales los políticos tenderán a aumentar el gasto durante procesos electorales.¹² Quizá la explicación resida en que el ejercicio del gasto en el rubro exclusivo de seguridad puede resultar un tanto riesgoso en nuestro contexto, al intensificar el combate a la delincuencia organizada, lo que a su vez puede enrarecer la atmósfera política durante el año electoral. De aquí que el gobernador decida ejercer menos el gasto en seguridad durante los años con elecciones.

ANEXO 1

Recursos disponibles por ejercicio de 2000 a 2008 (millones de pesos)
Corte: 22 de agosto 2008

<i>Entidad federativa</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Total</i>
Aguascalientes							10.4	30.7	83.9	125.1
Baja California		0.9	2.4	1.7	1.1	1.8	77.2	27.8	181.7	294.7
Baja California Sur						1.0	17.1	23.7	105.8	147.6
Campeche					0		0.5	4.6	60.1	65.6
Coahuila								39.3	76.4	115.6
Colima	0.3	2.9	0.9	0.6	1.1	6.6	14.5	36.2	48.2	111.4
Chiapas						0.04	4.1	48.0	181.3	233.4
Chihuahua						0.01	41.2	67.1	169.6	278.0
Distrito Federal	2.8		0.4	0.7	12.4	0.8	15.9	56.4	401.1	490.5
Durango						0.6	26.3	28.0	92.7	148.6
Guanajuato						1.2	56.5	102.2	234.4	394.2
Guerrero								33.0	158.2	191.1
Hidalgo				0.4	2.8	4.3	10.0	40.1	172.5	230.1
Jalisco					5.9	24.4	21.6	87.2	274.1	413.3
México						152.9	161.7	103.5	399.0	817.2
Michoacán						5.4	17.8	79.0	211.1	313.3

¹² Rogoff (1990).

Recursos disponibles por ejercicio de 2000 a 2008 (millones de pesos)
Corte: 22 de agosto 2008 (continuación)

<i>Entidad federativa</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<i>Total</i>
Morelos				1.6		8.4	4.7	23.5	101.0	139.1
Nayarit		1.6	0.8	3.9	8.2	18.6	38.4	29.6	91.0	192.1
Nuevo León							24.3	102.5	198.0	324.7
Oaxaca		2.1	0.2	2.4	0.8	4.1	10.0	73.5	165.5	258.8
Puebla						0.8	31.1	43.9	164.5	240.3
Querétaro					0.7	16.0	22.4	51.4	94.4	185.0
Quintana Roo			21.9	0.1	0.1	0.8	6.7	6.4	73.5	109.6
San Luis Potosí					0.8	19.2	7.7	36.5	136.5	200.1
Sinaloa					0	1.9	20.8	45.2	152.2	220.0
Sonora	1.3	5.9	23.5		0	46.2	3.1	20.7	139.0	239.7
Tabasco						0.1	1.9	33.8	145.3	181.1
Tamaulipas				5.7		3.5	44.2	60.9	157.5	271.7
Tlaxcala					0.3	1.6	10.3	10.5	90.3	113.0
Veracruz					0	5.3	54.4	65.4	229.6	354.6
Yucatán						0	3.8	8.0	63.7	75.5
Zacatecas						0	0.7	10.9	69.0	80.7
Total	4.3	13.5	50.3	17.2	34.3	325.5	759.0	1430.3	4921.8	7556.2

ANEXO 2

Eficiencia en el ejercicio de los recursos de los Foseg

<i>Entidad federativa</i>	<i>Ministrado al 08/08 (a)</i>	<i>Disponible al 12/07 (b)</i>	<i>Presupuesto total al 08/08 (c)</i>	<i>Total ejercido en 2008 (d)</i>	<i>Disponibilidad al 08/08 (c-d)</i>	<i>Eficiencia ejercicio recursos (d/c)</i>
Yucatán	136.8	43.6	180.5	104.9	75.5	58.1%
Coahuila	150.7	84.8	235.4	119.8	115.6	50.9%
Sonora	278.2	199.7	477.9	238.2	239.7	49.8%
Veracruz	329.7	339.6	669.3	314.7	354.6	47.0%
Campeche	89.7	31.0	120.7	55.2	65.6	45.7%
Chiapas	247.5	181.4	428.9	195.5	233.4	45.6%

Eficiencia en el ejercicio de los recursos de los Foseg (continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Ministrado al 08/08 (a)</i>	<i>Disponible al 12/07 (b)</i>	<i>Presupuesto total al 08/08 (c)</i>	<i>Total ejercido en 2008 (d)</i>	<i>Disponibilidad al 08/08 (c-d)</i>	<i>Eficiencia ejercicio recursos (d/c)</i>
Durango	132.9	134.0	266.9	118.4	148.6	44.3%
Puebla	260.4	158.7	419.2	178.9	240.3	42.7%
Zacatecas	94.1	45.1	139.2	58.5	80.7	42.0%
Tamaulipas	254.0	210.2	464.2	192.6	271.7	41.5%
Quintana Roo	115.0	67.8	182.8	73.2	109.6	40.0%
Morelos	134.5	89.4	223.9	84.8	139.1	37.9%
Colima	85.0	93.8	178.8	67.4	111.4	37.7%
Sinaloa	195.1	148.3	343.4	123.3	220.0	35.9%
San Luis Potosí	184.3	125.5	309.7	109.2	200.6	35.2%
Guanajuato	289.2	304.9	594.1	199.9	394.2	33.6%
Distrito Federal	401.1	336.5	737.5	247.0	490.5	33.5%
Chihuahua	236.6	177.9	414.5	136.6	278.0	32.9%
Baja California	253.7	172.5	426.1	131.4	294.7	30.8%
Guerrero	190.8	83.9	274.7	83.5	191.1	30.4%
Michoacán	230.7	216.5	447.1	133.8	313.3	29.9%
Nuevo León	262.8	196.5	459.3	134.6	324.7	29.3%
Nayarit	106.3	150.3	256.7	64.5	192.1	25.1%
Baja California Sur	112.3	84.3	196.6	49.0	147.6	24.9%
Tlaxcala	102.0	47.2	149.1	36.1	113.0	24.2%
México	438.9	623.5	1 062.4	245.3	817.2	23.1%
Tabasco	159.3	75.9	235.2	54.2	181.1	23.0%
Oaxaca	196.4	136.9	333.3	74.5	258.8	22.3%
Querétaro	100.8	131.3	232.1	47.1	185.0	20.3%
Jalisco	295.6	209.9	505.5	92.2	413.3	18.2%
Hidalgo	172.5	94.8	267.3	37.2	230.1	13.9%
Aguascalientes	84.7	58.5	143.3	18.2	125.1	12.7%
Total	6 321.6	5 054.2	11 376.7	3 819.5	7 556.2	33.6%

ANEXO 3

Calendario de fechas de pago para el Ramo 33 (2007)

<i>Mes</i>	<i>FAEB</i>	<i>FASSA</i>	<i>FAIS</i>	<i>Fortamundf</i>	<i>FAM</i>	<i>FASP</i>	<i>FAETA</i>	<i>FAFEF</i>
Enero	10 y 26	9 y 24	31	31	31	31	10 y 25	31
Febrero	9 y 23	9 y 23	28	28	28	27	9 y 23	28
Marzo	9 y 26	9 y 23	30	30	30	29	9 y 26	30
Abril	11 y 25	10 y 24	30	30	30	26	11 y 25	30
Mayo	10 y 25	10 y 25	31	31	31	24	10 y 25	31
Junio	11 y 25	11 y 26	29	29	29	28	11 y 25	29
Julio	3 y 27	10 y 25	31	31	31	26	3 y 27	31
Agosto	10 y 24	10 y 24	31	31	31	24	10 y 24	31
Septiembre	10 y 24	11 y 25	28	28	28	27	10 y 24	28
Octubre	10 y 25	10 y 25	31	31	31	26	10 y 25	31
Noviembre	9 y 23	9 y 23		30	30		9 y 23	30
Diciembre	4 y 10	7		14	14		4 y 10	14

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 2007.

Calendario de fechas de pago para el Ramo 33 (2008)

<i>Mes</i>	<i>FAEB</i>	<i>FASSA</i>	<i>FAIS</i>	<i>Fortamundf</i>	<i>FAM</i>	<i>FASP</i>	<i>FAETA</i>	<i>FAFEF</i>
Enero	10 y 25	9 y 24	31	31	31	31	10 y 25	31
Febrero	11 y 26	11 y 25	29	29	29	27	11 y 26	29
Marzo	10 y 25	11 y 25	31	31	31	28	10 y 25	31
Abril	10 y 25	9 y 24	30	30	30	25	10 y 25	30
Mayo	9 y 26	8 y 26	30	30	30	26	9 y 26	30
Junio	10 y 25	9 y 24	30	30	30	27	10 y 25	30
Julio	4 y 25	9 y 25	31	31	31	28	4 y 25	31
Agosto	11 y 25	8 y 25	29	29	29	26	11 y 25	29
Septiembre	9 y 25	9 y 24	30	30	30	26	9 y 25	30
Octubre	10 y 27	9 y 24	31	31	31	27	10 y 27	31
Noviembre	10 y 24	10 y 24		28	28		10 y 24	28
Diciembre	5 y 11	8		15	15		5 y 11	15

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 2008.

ANEXO 4

Correlación entre variables explicativas utilizadas para las regresiones de 2007

	<i>% sentencia condenatoria 2007</i>	<i>% coincidencia partidista entre municipio y estado 2006</i>	<i>% incidencia delictiva 2005</i>	<i>% total ingresos nacional 2006</i>	<i>Proceso electoral en 2008</i>
<i>% sentencia condenatoria 2007</i>	1.0000				
<i>% coincidencia partidista entre municipio y estado 2006</i>	-0.0505	1.0000			
<i>% incidencia delictiva 2005</i>	0.5902	0.1929	1.0000		
<i>% total ingresos nacional 2006</i>	0.4079	-0.1303	0.2319	1.0000	
<i>Proceso electoral en 2008</i>	-0.2141	0.1497	-0.0407	-0.237	1.0000

Correlación entre variables explicativas utilizadas para las regresiones de 2008

	<i>IDH 2004</i>	<i>% incidencia delictiva 2007</i>	<i>% ejecutados 2007</i>	<i>Índice de corrupción 2007</i>	<i>Coincidencia partidista entre estado y gobierno Ejecutivo federal</i>	<i>Proceso electoral en 2008</i>
<i>IDH 2004</i>	1.0000					
<i>% incidencia delictiva 2007</i>	0.6282	1.0000				
<i>% ejecutados 2007</i>	0.0883	0.2282	1.0000			
<i>Índice de corrupción 2007</i>	0.0670	0.4656	0.0822	1.0000		
<i>Coincidencia partidista entre estado y gobierno Ejecutivo federal</i>	0.4088	0.4195	0.2942	-0.237	1.0000	
<i>Proceso electoral en 2008</i>	-0.1005	-0.1430	-0.0426	-0.2319	0.0929	1.0000

BIBLIOGRAFÍA

- Amieva-Huerta, J. (2002), *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (2004), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Chávez Presa, J. (2000), *Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y los mejores resultados en el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Donnolly, R. A. y D. Shirk (2010), *Police and Public Security in Mexico*, San Diego, University Readers.
- Fesler, J. W. y D. Kettl (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Garrett, E., E. A. Graddy y H. E. Jackson (2008), *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Giugale, M. et al. (2001), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C., The World Bank.
- Golden, M. (2000), *What Motivates Bureaucrats?*, Nueva York, Columbia University Press.
- Guerrero, J. P. (2004), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Irwin, L. G. (2003), *The Policy Analyst's Handbook*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Martínez Uriarte, J. y A. Díaz Cayeros (2003), *De la descentralización al federalismo*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDAC.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México (2007), *Primer informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xvii. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2007/1er_trim/anexo_xvii_formato_unico.pdf.
- (2007), *Segundo informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xx. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2007/2do_trim/anexoXX_formato_unico.pdf.
- (2007), *Tercer informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xx. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2007/3er_trimestr/5.-%20anexo%20XX/anexo_XX_formato_unico.pdf.
- (2007), *Cuarto informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xx. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2007/4to_trim/anexo_xx.pdf.
- (2008), *Primer informe trimestral 2008. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xvii. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2008/1er_trim/5.-%20anexo%20XVII/anexo_XVII_formato_unico.pdf.

- CAS/InformeTrimestral/2008/1er_trimestre/anexo_xvii.pdf.
- (2008), *Segundo informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xx. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2008/2do_trimestre/anexo_xx.pdf.
- (2008), *Tercer informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xxii. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2008/3er_trimestre/anexo_XXII_formato_unico.pdf.
- (2008), *Cuarto informe trimestral. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Anexo xxii. Recursos federales aplicados por las entidades federativas y municipios (formato único)*, http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2008/4to_trimestre/anexo22.zip.
- Secretaría de Seguridad Pública, (2008), *Recursos FASP- Foseg. 1998-2008*, México.
- Mussell, R. M. (2009), *Understanding Government Budgets: A Practical Guide*, Nueva York, Routledge.
- Nolasco, E. (2006), *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- OCDE (2009), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, Lexington, OCDE.
- Reiner, R. (2000), *The Politics of the Police*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schick, A. (2000), *The Federal Budget: Politics, Policy, and Process*, Washington, Brookings Institution.
- Sour, L. (ed.) (2003), *Nuevos retos de la descentralización fiscal*, México, CIDE.
- Stein, E. et al. (2007), *La política de las políticas públicas*, México, Banco Interamericano de Desarrollo-Harvard University-Planeta.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, vol. 1, núm. 80, pp. 21-36.
- Tamayo Flores, R. y F. Hernández Trillo (2004), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Tanzi, V. y L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Weimer, D. L. y A. R. Vining (1999), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (1974), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Company.
- Winston, C. (2006), *Government Failure versus Market Failure*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

VIII. TRAYECTORIA, CRITERIOS DE ASIGNACIÓN Y DESTINO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA, Y DIFICULTADES PARA EL CONTROL, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE SUS RECURSOS

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA*

INTRODUCCIÓN

En este texto se presenta la trayectoria del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y los criterios formales de su distribución a las entidades federativas. El análisis de los montos transferidos aporta evidencia en el sentido de que las fórmulas legales de distribución, publicadas regularmente en el *Diario Oficial de la Federación*, no están siendo cumplidas. El ensayo refiere la dificultad reiterada del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para fiscalizar el uso que las entidades federativas hacen del FASP, mostrando que una de las dificultades para que los dictámenes técnicos de desempeño se traduzcan en consecuencias y responsabilidades para los funcionarios locales es el hecho de que las entidades federativas tengan un peso predominante (31 de 38 integrantes) en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del SNSP. Se concluye planteando una agenda mínima de transformaciones para mejorar el sistema de fiscalización de estos recursos.

Lo que no se mide no se puede mejorar. Por ello es tan importante desarrollar indicadores adecuados para fundar los diagnósticos, concretar compromi-

* Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), donde coordina el proyecto “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco”, y consejero en el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Jalisco; memozepeda@iteso.mx. Se agradece el auxilio en este trabajo de investigación de la licenciada Lizeth Adriana Gutiérrez García.

SIGLAS. CNSP, Consejo Nacional de Seguridad Pública; FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; Foseg, Fondo de Seguridad Pública; LCF, Ley de Coordinación Fiscal; LGSNSP, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; SE, secretario ejecutivo; SNSP, Sistema Nacional de Seguridad Pública.

sos, dar seguimiento a los programas instrumentados y evaluar los resultados de las políticas. En el ámbito de la seguridad ciudadana, sin duda uno de los asuntos más importantes para la sociedad mexicana, el desarrollo de indicadores y la discusión en torno a la metodología con que son construidos éstos resultan de fundamental relevancia. En la estrategia de prevención de la incidencia delictiva y la violencia, así como del combate a la criminalidad, el ámbito de las políticas públicas locales es fundamental en virtud de que es a esta competencia a la que corresponde el registro, atención, investigación y procesamiento de 95% de los delitos reportados. En los últimos tres lustros, entre las principales políticas que se han emprendido por la autoridad en materia de seguridad están el incremento sistemático de las penas, la creación de instancias y programas en materia de seguridad, el incremento del gasto público en materia de seguridad¹ y su descentralización.² Sin embargo, el incremento del gasto no ha ido acompañado de buenos resultados.³ La mayoría de los indicadores no resisten la menor prueba de efectividad. De hecho, en algunos sectores el uso de los recursos es totalmente irracional (Zepeda, 2009a). En el ámbito local prevalecen la opacidad, el subejercicio,⁴ la desarticulación de esfuerzos y la escasa efectividad de las políticas.

TRAYECTORIA DEL GASTO NACIONAL Y DESCENTRALIZADO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL

El presupuesto se incrementa sin que la incidencia delictiva descienda significativamente (véase la gráfica VIII.1), a pesar de que sólo 15% de los delitos (ICESI, 2009: 34) es reportado por la ciudadanía a las autoridades competentes.

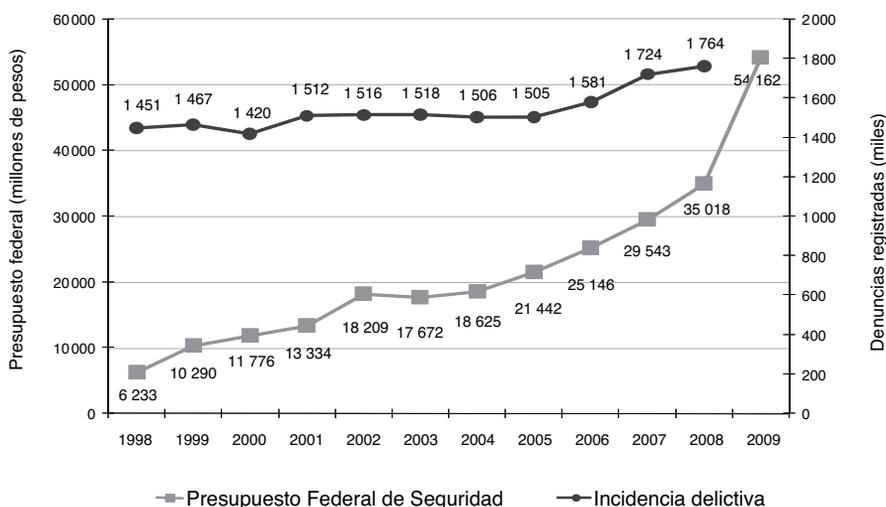
¹ Para 2009 el presupuesto federal en materia de seguridad ha rebasado los 54 000 millones de pesos (incluyendo los casi 7 000 millones del FASP) y los estatales ascienden a casi 68 000 millones de pesos. No contamos con información suficiente y confiable para aproximar el monto del gasto que realizan los municipios en seguridad pública, pero es evidente que la cantidad de recursos es enorme y sigue en ascenso.

² El 12 de noviembre de 2008 el Congreso de la Unión autorizó, como resultado del Acuerdo Nacional en Materia de Seguridad, un incremento de 30% en el presupuesto de seguridad, pero lo condicionó a que dicho aumento fuese ejercido por instancias subnacionales.

³ Lamentablemente, esta tendencia no sólo se da en el tema de la seguridad. Un estudio muy sugerente y cuyo enfoque me gustaría tener presente en este estudio es Díaz y Silva, 2003.

⁴ La Reunión de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal realizada el 19 de mayo de 2009 exhortó a los gobiernos estatales a no retrasar las asignaciones de los fondos aprobados por el Congreso para los municipios, pues muchos proyectos estaban paralizados porque, en pleno mayo, no se habían liberado los recursos por parte de las instancias estatales, que tomaron el control de los recursos etiquetados a instancias de la Conago.

Gráfica VIII.1. Presupuesto autorizado por el Congreso federal para áreas de seguridad ciudadana y justicia penal y miles de delitos reportados



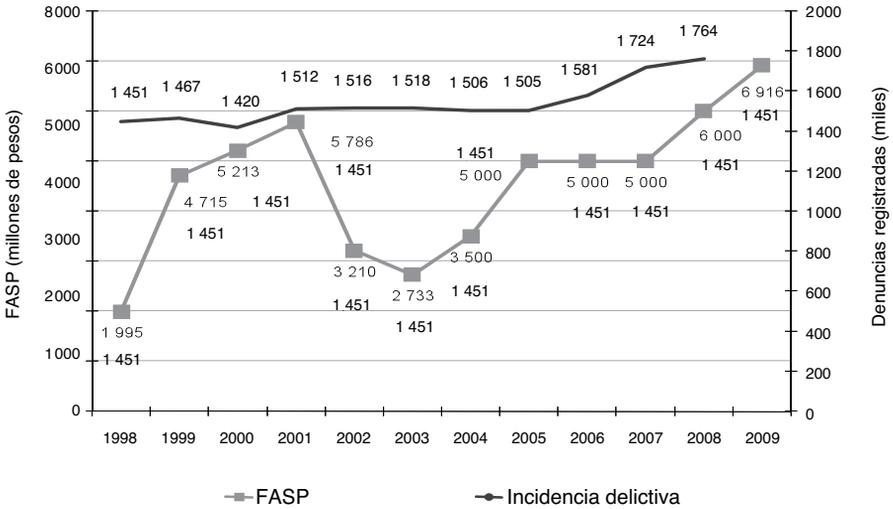
Fuente: Información sobre incidencia delictiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) e Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Presupuestos del *Diario Oficial de la Federación* y de los informes de gobierno del Poder Ejecutivo federal.

Por lo que se refiere al FASP, sus montos tampoco parecen tener una incidencia definitiva en el fenómeno delictivo denunciado (véase la gráfica VIII.2).

Tampoco, desagregando la información presupuestal en el ámbito subregional, se percibe alguna relación entre recursos destinados a la seguridad y mejores niveles de seguridad ciudadana (véase la gráfica VIII.3). En particular, no es claro que más recursos per cápita destinados a seguridad se corresponda con mejores indicadores de incidencia delictiva y violencia (aunque hay una ligera relación negativa).

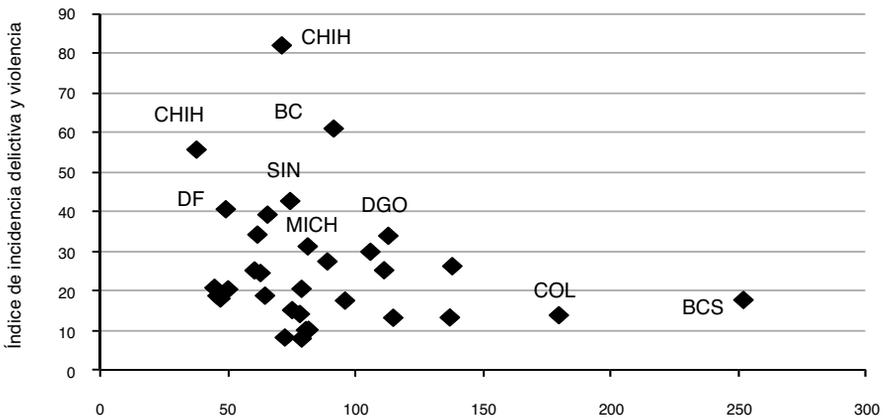
Desde hace tres lustros la seguridad ciudadana y la justicia penal han sido de los temas de mayor interés ciudadano y sensibilidad política. Como hemos mostrado, los recursos destinados a este ámbito del gasto público se han incrementado casi 800% en la última década. Alrededor de dos de cada tres pesos del gasto nacional en seguridad ciudadana y justicia penal son ejercidos directamente por los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, resulta inquietante que no se hayan desarrollado indicadores objetivos de evaluación del gasto realizado.

Gráfica VIII.2. FASP y delitos reportados



Fuente: Información sobre incidencia delictiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) e Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Presupuestos del *Diario Oficial de la Federación* y de los informes de gobierno del Poder Ejecutivo federal.

Gráfica VIII.3. FASP per cápita de las entidades respecto de su índice de incidencia delictiva y violencia desarrollado por el CIDAC



Fuente: Elaborado a partir de los montos estatales publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, la población estatal reportada por INEGI y el índice de incidencia delictiva y violencia del CIDAC (Zepeda, 2009: 5).

EL FONDO DE APORTACIÓN PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA
Y LOS CRITERIOS EMPLEADOS PARA SU ASIGNACIÓN

En 1995 se planteó la coordinación y articulación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno en materia de seguridad ciudadana y procuración de justicia penal, a través del SNSP como una instancia que desarrollara los instrumentos técnicos que soportaran la acción coordinada en las políticas de Estado en materia de seguridad. Se creó el CNSP como un órgano de representación de los tres niveles de gobierno, que plantearía los acuerdos políticos fundamentales que respaldarían la política criminal del Estado federal mexicano ante el fenómeno delictivo. La instrumentación de las decisiones del consejo, así como la administración del SNSP y, en su caso, el diseño y propuesta de iniciativas, políticas y programas en la materia, corresponderían al secretario ejecutivo (SE).

Uno de los instrumentos para impulsar las políticas avaladas por el SNSP y por el consejo fue el FASP, que se constituyó a partir del presupuesto federal de 1998. La fórmula de asignación de los recursos permitiría establecer el conjunto de incentivos para que los estados desarrollaran acciones de política que fueran en el mismo sentido. Estas políticas de Estado estarían avaladas por el régimen federal en virtud de que eran los propios gobernantes de las entidades y representantes de los órganos involucrados en la seguridad de los tres niveles de gobierno los que avalaban las iniciativas.

Un estudio consultado señala que la trayectoria del Ramo 33 y sus fondos federales ilustran el paso de “un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la federación” (Barceinas y Monroy : 3).

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 44, párrafo tercero, da algunos lineamientos sobre los criterios con base en los cuales se asignarán los recursos de este fondo:

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el FASP de los estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el CNSP determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen

los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Los criterios que se han establecido para guiar la distribución de estos recursos han tenido variación a lo largo del tiempo. Así, como puede apreciarse en el cuadro VIII.1, en 1999, en el esquema inicial del FASP, las actividades relacionadas con el SNSP determinaban 55% de los recursos, en tanto que ya para 2003 estas acciones de coordinación y actuación concertada en torno al SNSP descendían a 30% en su incidencia en la asignación del fondo. A partir de 2008 la incidencia delictiva reduce de 15% a 10% su ponderación en la fórmula de asignación de recursos, aumentando en número y ponderación las acciones relacionadas con los programas derivados de los ejes de actuación del SNSP.

Cuadro VIII.1. Criterios de asignación para la distribución del FASP entre las entidades federativas

<i>Criterio</i>	<i>1999*</i>	<i>2003**</i>	<i>2008***</i>
Poblacional	1. Número de habitantes de la entidad (35%)	1. Número de habitantes de la entidad (35%)	1. Número de habitantes de la entidad (35%)
Política criminal	2. Índice delictivo ponderado (10%)	2. Índice delictivo ponderado (15%) 3. Ocupación penitenciaria (20%)	2. Índice delictivo ponderado (10%) 3. Ocupación penitenciaria (20%)
Coordinación y participación en el SNSP	3. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (15%) 4. Proyectos convenidos (40%)	4. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (10%) 5. Proyectos nacionales convenidos, en proceso (20%).	4. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (10%) 5. Proyectos nacionales convenidos en proceso (20%) 6. Aplicación de programas de prevención (4%) 7. Recursos invertidos por los municipios en programas o acciones de seguridad pública (1%)

* *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 1999.

** *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2003.

*** *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 2008.

Los criterios vigentes y su ponderación para la asignación de este fondo entre las entidades federativas son los siguientes:⁵

- 1) número de habitantes de los estados y del Distrito Federal (35%);
- 2) índice delictivo (10%);
- 3) índice de ocupación penitenciaria (20%);
- 4) avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (10%);
- 5) proyectos nacionales convenidos en proceso (20%);
- 6) aplicación de recursos del Fondo de Seguridad Pública (Foseg) en programas o acciones de prevención (4%);
- 7) recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de seguridad pública (1%).

La estructura general parece equilibrada: una tercera parte asignada por población, lo que establece un mínimo de recursos per cápita para la seguridad; otro tercio a situaciones emergentes y problemáticas que deben atenderse (incidencia y hacinamiento carcelario), y otro tercio al fortalecimiento de las acciones concertadas e impulsadas por el propio SNSP (criterios del 4 al 7).

El *criterio poblacional* obedece a un criterio de igualdad que considera que 35% del fondo debe distribuirse por igual entre la población del país, estableciendo un mínimo de recursos por habitante para recibir servicios de seguridad y procuración de justicia penal.

Criterios “emergentes” o de política criminal (30% del FASP)

Por lo que se refiere a la *incidencia delictiva*, se establece la siguiente fórmula para distribuir el 10% de los recursos del fondo:

$$b = (X1*0.40+X2*0.40+X3*0.20)*PDIS$$

donde:

b = Monto que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de índice delictivo.

$X1$ = Índice de delitos de alto impacto social.

$X2$ = Tasa delictiva respecto a indicadores demográficos.

$X3$ = Índice de crimen organizado.

$PDIS$ = 10% del FASP.

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008, primera sección, pp. 7-14.

Cabe destacar que este indicador no considera únicamente la incidencia en general (número total de delitos denunciados),⁶ sino que de la fórmula se desprende que a las modalidades delictivas particularmente graves (delitos de alto impacto y crimen organizado) se las pondera con 60% del indicador. Sería deseable que en el propio acuerdo se especificaran las variables que integran los índices de delitos de alto impacto⁷ y de crimen organizado.⁸

Como medida de política criminal es muy importante esta distinción entre delitos de alto impacto y relacionados con el crimen organizado, respecto a otros delitos no violentos, no intencionales (denominados también imprudenciales), así como incipientes conflictos (véase la gráfica VIII.4). La distinción es importante porque implica que cada tipo de conflicto social considerado por la ley como delito requiere una política criminal específica y los mecanismos empleados por el Estado para el control de estos ilícitos deben ser proporcionales a la afectación causada a las víctimas y a la sociedad. Una política criminal estratégica tendrá que dedicar recursos significativos a la atención de los delitos más graves.

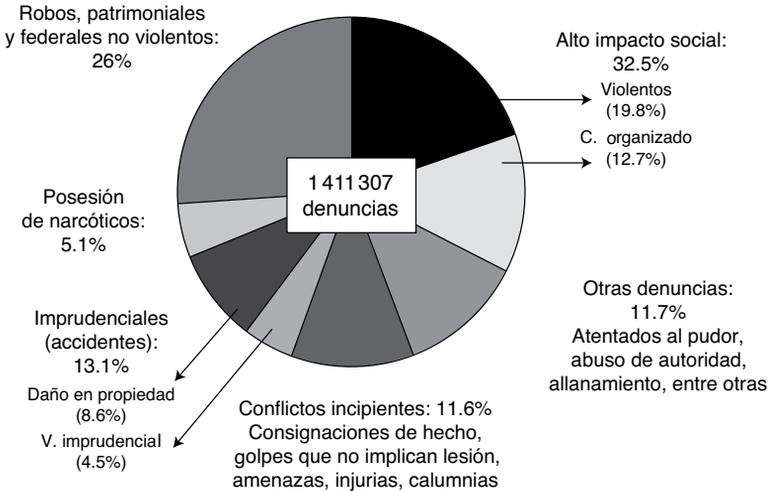
Del índice de ocupación penitenciaria de las entidades se desprende la asignación de 20% del FASP. La ocupación penitenciaria es el cociente de dividir el número de reclusos de una prisión entre la capacidad del inmueble; así un 100% de ocupación querrá decir que una prisión está a su máxima capacidad.

⁶ Marcelo Bergman señala las dificultades metodológicas que se presentan con las fuentes, además del sesgo de que sean las propias autoridades del sistema de justicia penal local las encargadas de generar y procesar la información, prescindiendo de mediciones externas como las encuestas de victimización o de percepción o el grado de satisfacción con la acción policial (2007: 60).

⁷ La noción de delitos de alto impacto se refiere a delitos que causan una afectación muy grave a las víctimas en su integridad física y en su patrimonio; además, estos delitos alarman a la sociedad y se reflejan en un incremento de la percepción ciudadana de inseguridad y de vulnerabilidad frente al crimen (se comenzó a manejar este criterio en el SNSP y en la Conferencia Nacional de Procuradores en el último lustro). En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, lesiones intencionales, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa habitación, negocio, a transportes de carga pesada, bancos y a personas.

⁸ Aquí no se encontró un criterio explícito entre las autoridades del SNSP; generalmente se consideran de crimen organizado los relacionados con narcóticos (aunque debería excluirse al 87% que corresponde a la modalidad de posesión, el último eslabón); también deberían entrar aquí los delitos derivados de la legislación en materia de delincuencia organizada. Aunque la Procuraduría General de la República emitió 14 criterios de los que podría desprenderse que un homicidio puede considerarse ejecución relacionada con el crimen organizado, oficial y legalmente no existe esa categoría en la clasificación de los delitos de las autoridades federales. También el lavado de dinero podría estar en este rubro. Sin embargo, no localizamos el criterio empleado por el SNSP para integrar este indicador. Lo hemos solicitado a través de los mecanismos de la legislación de acceso a la información pública.

Gráfica VIII.4. Denuncias presentadas ante las procuradurías de justicia penal en México durante 2008



Fuente: Clasificación y elaboración propia con base en cifras preliminares del SNSP.

Nota: El número de reportes difiere de los señalados en las gráficas VIII.1 y VIII.2 en virtud de que la información definitiva del SNSP sobre la incidencia delictiva de 2008 no está disponible todavía con el grado de desagregación necesaria para la clasificación realizada en esta gráfica, por lo que aún nos basamos en la información preliminar.

Este indicador es muy importante al determinar las condiciones en las que se da la reclusión en una sociedad determinada.⁹

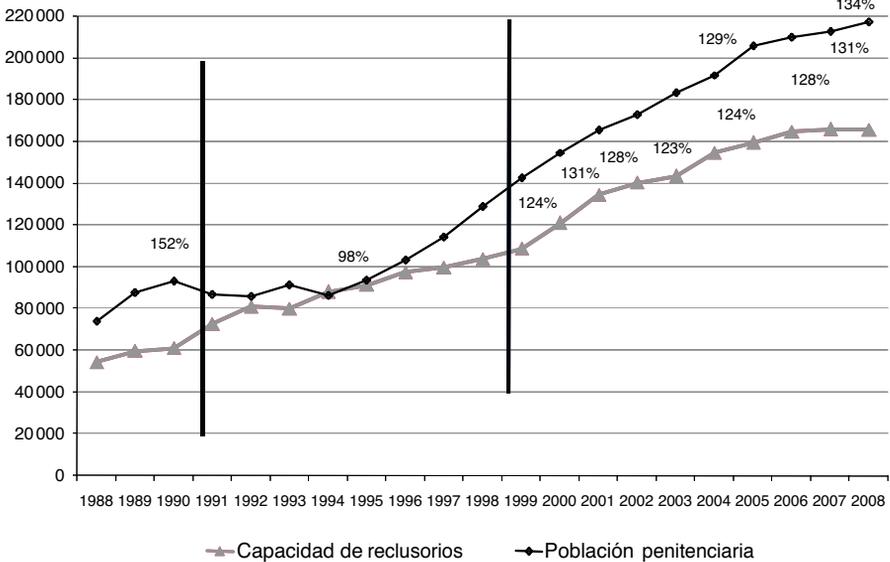
La relevancia de este indicador se debe a que la cantidad de reclusos en los espacios penitenciarios condiciona la efectividad de los programas de readap-

⁹ Desde luego, para la adecuada reinserción de los reclusos influyen otros importantes elementos, como la naturaleza de los programas educativos, ocupacionales, deportivos, actividades de reinserción (seguimiento pospenitenciario, reintegración a la familia, apoyo para reactivación laboral), condiciones de la infraestructura y el equipamiento de los reclusorios, reclusos respecto del personal (funcionarios administrativos, custodios y personal de actividades de reinserción), entre otros. Uno de los indicadores que permiten una mayor aproximación a la efectiva readaptación es la tasa de reincidencia en el sistema. Respecto del personal de custodia, se ha señalado que si en una prisión, por cada elemento de custodia hay más de cuatro reclusos, se puede afirmar que existen las condiciones para el “autogobierno”, es decir que los que establezcan y hagan cumplir las normas de convivencia entre los internos sean los grupos de reclusos dominantes en dicha prisión (Carranza, 2001). En México hay en promedio 12 reclusos por cada custodio penitenciario. (Con información del SNSP y la Secretaría de Seguridad Pública federal para diciembre de 2008.)

tación y de otras políticas de reinserción. Elías Carranza ha señalado: “La sobrepoblación, o hacinamiento, es el problema que, mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen” (2001: 20). La bibliografía en materia penitenciaria considera que existe una situación crítica de hacinamiento cuando se excede el 120% de ocupación penitenciaria. Este tipo de hacinamiento es contrario a las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de Naciones Unidas (artículos 9 y 10), por lo que cabe considerar que la prisión sufrida en estas condiciones puede ser considerada como una pena cruel de acuerdo con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (Carranza, 2001: 22).

En México, después de haber llegado a un inquietante 152% de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de la década de 1990, e incluso llegó a tener en 1994 una ocupación carcelaria de 98%. Algunos esfuerzos de la política penitenciaria mexicana, como el reclusorio federal de alta seguridad de Almoloya, Estado de México, recibían

Gráfica VIII.5. Capacidad del sistema carcelario, población y porcentaje de ocupación penitenciaria en México



Fuente: Secretaría de Gobernación (1988-2000) y Secretaría de Seguridad Pública Federal (2001-2008).

elogios de los especialistas internacionales; sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria volvió a llevar al sistema a una situación de sobrepoblación a partir de 1998 (véase la gráfica VIII.5). México, en 2007, presenta un indicador de 134% de ocupación carcelaria; es decir, se trata de una situación de sobrepoblación crítica promedio en el sistema.

En sólo ocho años la población penitenciaria de México se duplicó, y en la actualidad asciende a 229 000 reclusos. Esto se debe a la política criminal vertida en leyes más severas que establecen que 95% de los delitos sean castigados con prisión. A su vez, el catálogo de delitos graves genera que el número de personas en prisión preventiva (en la cárcel en tanto se resuelve su proceso penal, en el que constitucionalmente se presumen inocentes) se haya incrementado notablemente (43% de la población penitenciaria, más de 95 000 personas). La manutención de reclusos y la operación del sistema penitenciario se han convertido en rubros muy significativos del gasto de los estados en materia de seguridad y justicia penal.¹⁰

Por ello parece muy encomiable que el SNSP y el CNSP hayan decidido orientar recursos a este problema. Así, plantearon que 20% del FASP se distribuyera en atención al problema de la ocupación penitenciaria, conforme a la fórmula:

$$c = \frac{10p}{10m} PIOP$$

donde:

c = monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio índice de ocupación penitenciaria.

IOp = índice de ocupación penitenciaria de las entidades federativas y el Distrito Federal que resulta de dividir la ocupación penitenciaria en la entidad federativa correspondiente entre la capacidad instalada en la misma.

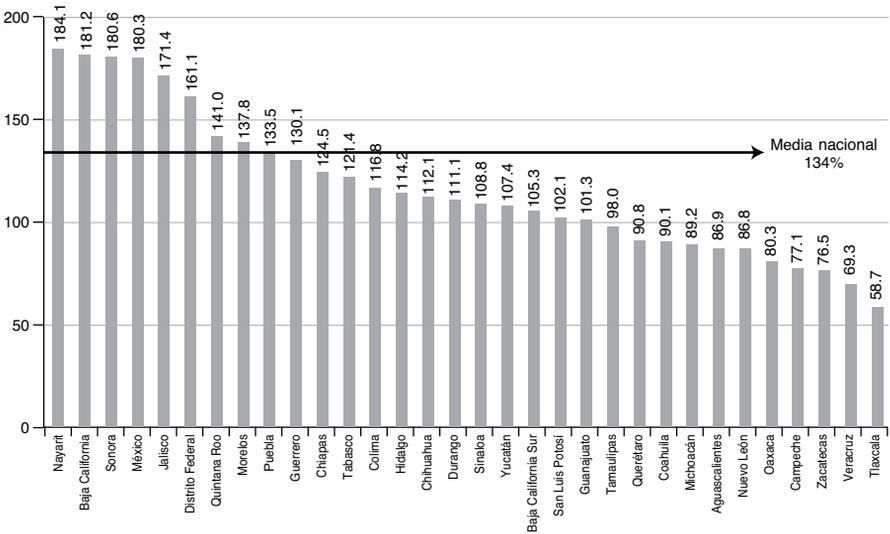
IOn = índice de ocupación penitenciaria nacional que refleja la proporción de este índice de cada una de las entidades federativas.

$PIOP$ = 20% del FASP.

Por lo que se refiere al indicador utilizado por la fórmula, se señala que la ocupación penitenciaria promedio de la mayoría de las entidades federativas no ilustra de manera cabal la situación de hacinamiento de los reclusos en esa entidad. En algunos estados existen prisiones regionales que están por debajo

¹⁰ Zepeda (2006: 20) lo ha estimado en 32.9%.

Gráfica VIII.6. Ocupación penitenciaria en las entidades federativas (agosto, 2009)



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal.

de 50% de ocupación, en tanto que los reclusorios preventivos de las ciudades están desbordados en su capacidad.¹¹ Por ejemplo, el de por sí inquietante dato de la ocupación penitenciaria de 171% en Jalisco (véase la gráfica VIII.6) no alcanza a reflejar que el complejo carcelario —reclusorio preventivo varonil, reclusorio para sentenciados, reclusorio federal y reclusorio femenil— de Puente Grande, Jalisco, cerca de Guadalajara (que concentra a 83% de los reclusos de Jalisco) está entre 222% y 262% de ocupación (véase el cuadro VIII.2); caso similar es el del Estado de México, donde la ocupación promedio de 180% no alerta suficientemente sobre el 348% de ocupación del penal de Chalco o el 259% en el reclusorio de Ecatepec. Por ello, se propone como un indicador más ilustrativo el de presos por cada 100 000 habitantes en condiciones de hacinamiento crítico (más de 120% de ocupación).¹²

¹¹ En la actualidad uno de los motivos más frecuentes por los que los reclusos interponen juicios de amparo (35% en Jalisco, lo que no implica que pueda extrapolarse al resto del país) es su traslado a otros reclusorios (Zepeda, 2009: 263).

¹² Como se verá en el siguiente apartado, la fórmula de este indicador debería utilizar, de acuerdo con lo publicado en el *Diario Oficial*, los datos de ocupación penitenciaria de noviembre de 2006. Aquí se da información más actualizada, para mostrar un diagnóstico más cercano.

Cuadro VIII.2. Ocupación carcelaria en los reclusorios del país (2007)

<i>Lugar que ocupa</i>	<i>Reclusorio</i>	<i>Capacidad</i>	<i>Ocupación</i>	<i>Ocupación carcelaria</i>
1	Chiapa de Corzo, Chiapas	8	79	987.5%
10	Chalco, Edomex	548	1 911	348.7%
14	Tijuana	2 712	7 813	288.1%
28	Centro de R. Social núm. 1, Guadalajara	2 087	5 473	262.2%
29	Hermosillo	1 553	4 027	259.3%
36	Mexicali	1 900	4 638	244.1%
46	Reclusorio Preventivo de Guadalajara	3 000	6 675	222.5%
58	Ensenada	1 113	2 266	203.6%
70	Preventivo Varonil Norte, D.F.	5 631	10 433	185.3%
76	Nezahualcóyotl Bordo de Xochicaca	1 834	3 325	181.3%
92	Preventivo Varonil Sur D. F.	3 500	6 018	171.0%
97	Reynosa	1 400	2 000	142.9%
111	Cereso Xochitepec	2 127	2 711	127.5%
133	Cereso de León	1 237	1 466	118.5%
152	Mazatlán	1 674	1 815	108.4%
195	Cereso Aguascalientes	600	603	100.5%
226	Tuxpan	1 240	1 155	93.1%
250	Lic. Eduardo Ruiz, Uruapan	2 300	2 001	87.0%
284	Cereso Apodaca	1 522	1 192	78.3%
310	Juárez Estatal	1 000	749	
346	Monclova	1 124	712	63.3%
383	Centro Reg. Costa Norte Pto. Vallarta	1 322	683	51.7%
414	Juchitlán de Zaragoza	185	57	30.8%
435	Ixtlán del Río, Nayarit	13	1	7.0%
439	Jamauve, Tamaulipas	100	0	0

Fuente: Información obtenida de los anuarios estadísticos de las entidades federativas del INEGI, 2008.

En cuanto a la fórmula (1), queda claro el numerador de la división, IOp = índice de ocupación penitenciaria, que se obtiene de dividir la ocupación penitenciaria en la entidad federativa correspondiente entre la capacidad instalada en la misma. Por ejemplo, en la entidad con la mayor ocupación (véase

la gráfica VIII.6), Nayarit, ese índice sería 184.1. Sin embargo, el denominador, ION = índice de ocupación penitenciaria nacional: “la proporción de este índice de cada una de las entidades federativas”, no queda claro. Para que este indicador sea congruente y útil para la distribución de 20% del fondo asignado a este criterio ($PIOP$), el denominador debería ser la ocupación penitenciaria nacional. Los cocientes así obtenidos deberían sumarse, para posteriormente estandarizar, con base en esa sumatoria, la aportación de cada entidad a la conformación de dicho indicador. Este valor sería la proporción que debería multiplicarse por 20% del fondo disponible para el indicador. Desde luego, esta posibilidad de dar congruencia al indicador no se deriva de la fórmula expresada en el acuerdo del CNSP publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así, por ejemplo, siguiendo con el caso de Nayarit, este criterio podría atribuirse de la siguiente forma: $184.1/134 = 1.37$; que estandarizado a base 29.5 (la sumatoria de los 32 cocientes) le daría a Nayarit 0.046, esto es 4.6% de los recursos disponibles para dicho indicador. De ahí hacia abajo se irían asignando las proporciones del fondo hasta llegar a la entidad con menor participación (por tener la menor ocupación penitenciaria), Tlaxcala, con 0.016 (1.6%) de los recursos asignados a este criterio. Obviamente, la suma de las proporciones estandarizadas de 1 (100% de los recursos), como las otras fórmulas en que se expresan los demás criterios de asignación del fondo. Éste es sólo un ejemplo con datos de 2009. Como se explicará en el próximo apartado, la evidencia empírica que tendría que utilizar la fórmula que se comenta para asignar el fondo durante 2009 debería ser la correspondiente a noviembre de 2006.

La principal conclusión en lo referente a estos criterios de política criminal o “emergentes”, como ya se podrá haber anticipado de esta descripción, es que no son criterios “emergentes” decididos para hacer frente a un problema apremiante de las políticas de seguridad y justicia, como lo serían la violencia y la incidencia delictiva, así como el hacinamiento penitenciario. Al perdurar como criterios de asignación de recursos por más de seis años, dejan de ser un apoyo emergente para volverse un incentivo perverso. Así, los estados que reduzcan su incidencia delictiva de alto impacto, mejoren las condiciones de reclusión o impulsen programas de sanciones alternativas, verán mermados los recursos que reciben del FASP.

Además, ni siquiera una pequeña parte de estos fondos está orientada directamente a enfrentar los desafíos específicos de los delitos de alto impacto y del hacinamiento carcelario. Los recursos del FASP y los recursos propios, de los estados derivados de convenios realizados con el SNSP (en 2006 estos recursos locales fueron equivalentes en promedio a un peso propio respecto de cada tres del FASP; SNSP, 2006: 102) están etiquetados en los ejes estratégicos acordados por el SNSP, como el combate al narcomenudeo (el más significativo, 20% de los

recursos), el equipamiento o la profesionalización. Es decir, no se corresponden los criterios de asignación con los de orientación del gasto en estos temas de urgente atención.

FORTALECIMIENTOS DE LAS ACCIONES
CONCERTADAS E IMPULSADAS POR EL SNSP (35% DEL FASP)

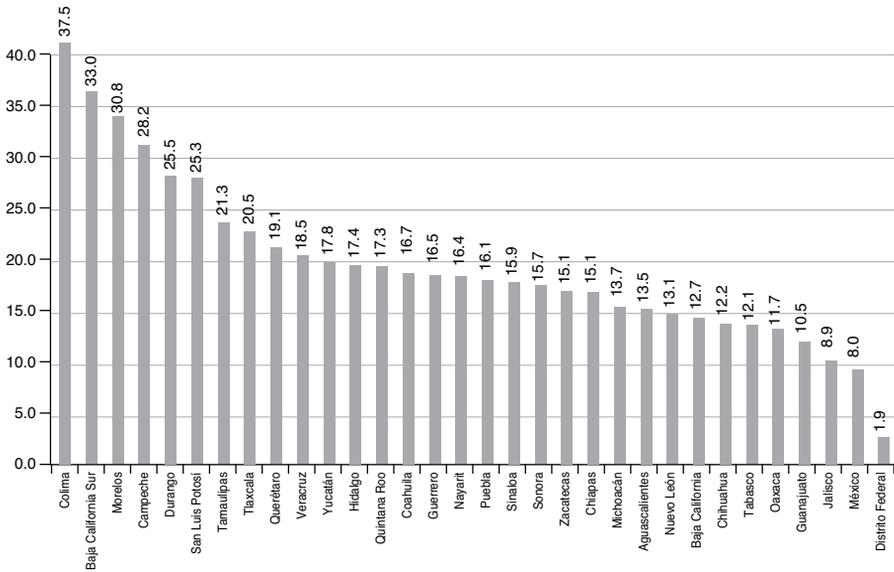
Más de uno de cada tres pesos del fondo deben asignarse de acuerdo con el cumplimiento de metas acordadas en los programas y ejes estratégicos impulsados por los fortalecimientos de las acciones concertadas e impulsadas por el propio SNSP:

- 4) avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (10%);
- 5) proyectos nacionales convenidos en proceso (20%);
- 6) aplicación de recursos Foseg en programas o acciones de prevención (4%);
- 7) recursos invertidos por los municipios en programas o acciones de seguridad pública (1%).

De igual manera, se plantean fórmulas complejas, particularmente en el indicador relativo a los avances en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, pues contempla la sumatoria de indicadores de cumplimiento para cada año. De los recursos del fondo, 20% se asigna de acuerdo con la inversión que se realice en proyectos nacionales establecidos por convenios entre el SNSP y las entidades federativas. En menor proporción, los recursos se asignan de acuerdo con los recursos dedicados por las entidades a programas de prevención (4%). Un 1% del fondo (casi 70 millones durante 2009 para las 32 entidades federativas) se asigna de acuerdo con los recursos que los municipios hayan dedicado a seguridad pública.

Hemos realizado una consulta con base en la normatividad en materia de acceso a la información a la unidad de enlace de la SSP sobre la forma en que se asignaron los recursos por cada uno de esos criterios durante 2009, así como el desempeño de las entidades federativas en acciones concertadas con el SNSP en años anteriores, que determinaron la distribución del fondo por estos conceptos. En la gráfica VIII.7 se presenta la proporción que representan las aportaciones federales del FASP respecto de los recursos del gobierno estatal dedicados a la seguridad ciudadana, la procuración de justicia y el sistema carcelario. Esta proporción puede señalar qué tan decisivos son estos recursos para los programas y políticas de seguridad de los estados. Éste sería un indicador indirecto de la disposición de cada entidad a cumplir con los lineamientos y criterios establecidos por el SNSP.

Gráfica VIII.7. Transferencias federales del FASP como proporción del presupuesto estatal de seguridad (2009)



Fuente: Para FASP, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2009 y presupuestos estatales de periódicos oficiales y poderes legislativos de los estados. Se consideraron como recursos del gobierno estatal dedicados a la seguridad el presupuesto de las secretarías de Seguridad Pública, procuradurías generales de Justicia, así como institutos de seguridad u órganos desconcentrados encargados del sistema penitenciario.

DE LAS FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN A LA TRANSACCIÓN POLÍTICA: LA IRRELEVANCIA PRÁCTICA DE LOS CRITERIOS PARA ASIGNAR EL FASP

Los criterios de asignación del FASP son determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El seguimiento de la ministración de los recursos está a cargo de un comité técnico (el SE del SNSP y secretarios de Finanzas de los estados). Corresponde a la Dirección General de Planeación del SNSP “la actualización de la base de datos que se utiliza para la aplicación de la fórmula de distribución de los recursos del FASP” (SNSP, 2006: 237). En 2006 el SE del SNSP, con acuerdo del CNSP, realizó ajustes a los acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* para “corregir imprecisiones de notación científica,

remediar inconsistencias conceptuales, y transparentar los criterios, ponderaciones y variables conforme a los cuales se distribuyeron los recursos del FASP” (SNSP, 2006: 227).

Los indicadores que son considerados al aplicar la fórmula de asignación corresponden a periodos con un año de rezago,¹³ es decir, para la asignación de 2006 se consideran los indicadores de 2004 (y no los de 2005), por lo que el desempeño actual de las organizaciones de seguridad y justicia penal se reflejará en la distribución de recursos hasta 12 o 16 meses después.

En 2003 los criterios del FASP (publicados en marzo de ese año) consideraron las cifras a diciembre de 2002; fue el único año en el que la fórmula se nutrió de indicadores recientes. En el caso de la fórmula para 2009, los indicadores correspondieron a noviembre de 2006, es decir, un rezago de dos años, el mayor registrado en los acuerdos en esta materia. A pesar de que se pretende hacer del FASP un instrumento de coordinación, sus asignaciones se mantuvieron estáticas no obstante que el Acuerdo Nacional en Materia de Seguridad demandaba reacción inmediata y cambio de incentivos en todas las organizaciones del sistema penal, en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, existe evidencia de que la aplicación de la fórmula de distribución es la excepción, en tanto que la estabilidad en la proporción de las aportaciones para cada entidad federativa es la regla. En el caso del FASP en 2009¹⁴ la irrelevancia de la fórmula es expresa, pues al ratificarse los criterios de asignación y mantenerse idénticos los datos¹⁵ que habrían de nutrir el cálculo, queda claro que la proporción de la asignación fue la misma. Las 32 entidades federativas recibieron, en automático, 15.28% más que el año anterior, es decir el aumento que tuvo el FASP para ese año.

Ya Marcelo Bergman (2007: 61) había señalado que la proporción de la participación de las entidades había sido idéntica entre 2003 y 2004, así como entre 2005 y 2006. Sin embargo en la publicación del acuerdo del CNSP con la fórmula de asignación sí se indicaba que se considerarían indicadores más actualizados (la recolección de la información y actualización de la base de datos correspondería a la Dirección General de Planeación del SNSP). Desde luego, el desempeño de las organizaciones de seguridad y justicia de las entidades y sus indicadores deberían haber sido idénticos a los años anteriores

¹³ En lo que se refiere al indicador de población, de 1999 a 2000 se consideró la proyección del Consejo Nacional de Población de dos años anteriores al año de asignación; de 2001 a 2006 se consideró la población nacional del censo de 2000 (97 millones de habitantes); a partir de 2007 se utilizaron los resultados del conteo de población de 2005 (103 millones de habitantes).

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2008.

¹⁵ La población del conteo 2005 del INEGI; indicadores de incidencia y penitenciarios de noviembre de 2006, y los programas del SNSP comprendidos entre 2001 y 2006.

para no alterar la proporción en la que las entidades federativas recibieron los recursos del fondo, lo que resulta poco plausible (Bergman, 2007: 61). Se trata de evidencia incontestable sobre la simulación de las autoridades y la ruptura del principio de legalidad, anteponiendo un pacto político al acuerdo legal suscrito por los mismos actores y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.¹⁶

Como puede apreciarse en el cuadro VIII.3, la proporción de la participación de las entidades en la asignación de recursos se ha mantenido muy estable durante todo el periodo analizado, acaso con sobresaltos en 2002 y, en menor medida, particularmente para el Distrito Federal, en 2001. De esta forma, en materia de seguridad pública, la aspiración federalista de compensar infortunios y estimular la paulatina homologación de las regiones ha fracasado. En un tema tan sensible, por lo que se refiere a este instrumento de coordinación e impulso de políticas nacionales, se puede hablar de una década perdida.

EL DESTINO DE LOS RECURSOS Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Los criterios de asignación de los recursos del FASP, en particular la población, incidencia delictiva y ocupación penitenciaria, no se traducen en rubros hacia los que se destinen estas aportaciones.

La LCF, en su Artículo 45, primer párrafo, indica:

Las aportaciones federales que con cargo al FASP de los estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

¹⁶ Marcelo Bergman señala que este acuerdo implicó que la federación transigiera en mantener la proporción en la asignación de recursos a las entidades a cambio de que los gobiernos estatales aceptaran como nuevo eje de destino de esos recursos (establecido en 20% de lo recibido), el combate al narcomenudeo.

Cuadro VIII.3. Porcentaje del FASP recibido por las entidades federativas (1999-2009)

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aguascalientes	1.4	1.4	1.4	1.3	1.5	1.5	1.5	1.5	1.52	1.56	1.56
Baja California	4.4	4.4	4.1	6.2	4.2	4.2	4.1	4.1	4.12	4.12	4.07
Baja California S.	2.2	2.2	2.0	1.5	1.7	1.7	1.9	1.9	1.85	2.01	2.01
Campeche	1.9	1.8	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.53	1.56	1.56
Chiapas	4.3	4.3	4.1	4.2	4.4	4.4	4.2	4.2	4.25	4.16	4.16
Chihuahua	3.2	3.3	3.1	3.1	3.4	3.4	3.4	3.4	3.43	3.45	3.45
Coahuila	2.9	2.9	2.7	2.8	2.9	2.9	2.8	2.8	2.85	2.83	2.83
Colima	1.1	1.1	1.1	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.49	1.52	1.52
Distrito Federal	6.9	7.2	10.0	6.4	6.2	6.2	6.3	6.3	6.32	6.27	6.27
Durango	2.6	2.6	2.4	2.3	2.5	2.5	2.4	2.4	2.42	2.36	2.36
Guajuato	3.7	3.7	3.6	3.5	3.6	3.6	3.6	3.6	3.62	3.63	3.63
Guerrero	3.0	2.9	2.8	2.9	3.1	3.1	3.0	3.0	3.05	2.98	2.98
Hidalgo	2.6	2.5	2.4	2.2	2.4	2.4	2.5	2.5	2.48	2.52	2.52
Jalisco	4.2	4.4	4.2	4.5	4.7	4.7	4.6	4.6	4.58	4.49	4.49
México	7.6	7.7	7.5	7.8	8.1	8.1	8.1	8.1	8.09	7.95	7.95
Michoacán	3.7	3.7	3.5	3.2	3.8	3.8	3.7	3.7	3.71	3.60	3.60
Morcelos	1.9	1.9	1.8	1.8	2.0	2.0	2.1	2.1	2.14	2.14	2.14
Nayarit	1.3	1.3	2.5	1.7	1.9	1.9	1.9	1.9	1.92	1.93	1.93
Nuevo León	4.1	4.2	4.0	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.86	3.83	3.83
Oaxaca	3.2	3.2	3.1	3.0	3.3	3.3	3.2	3.2	3.21	3.16	3.16
Puebla	3.7	3.7	3.6	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8	3.83	3.80	3.80
Querétaro	1.8	1.8	1.7	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	1.87	1.91	1.91
Quintana Roo	1.4	1.4	1.4	3.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.84	2.04	2.04
San Luis Potosí	2.8	2.8	2.6	2.6	3.0	3.0	2.9	2.9	2.94	2.88	2.88
Sinaloa	2.9	3.0	3.0	4.5	2.9	2.9	2.9	2.9	2.88	2.84	2.84
Sonora	4.5	4.3	3.9	4.0	4.2	4.2	4.1	4.1	4.13	4.06	4.06
Tabasco	2.7	2.7	2.6	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.35	2.32	2.32
Tamaulipas	4.1	4.1	3.8	3.5	3.9	3.9	3.8	3.8	3.76	3.70	3.70
Tlaxcala	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.32	1.86	1.86
Veracruz	5.0	4.8	4.6	4.6	5.0	5.0	4.9	4.9	4.92	4.81	4.81
Yucatán	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.09	2.16	2.16
Zacatecas	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.63	1.63	1.63
Total	99.8	100.0	99.8	100.1	100.0	100.0	99.7	99.7	100.00	100.00	100.00
Total (miles de \$)	4714.8	5169.9	5786.5	3210.0	2500.0	3499.9	5000.0	5000.0	5000.00	6000.00	6916.00

Fuente: 1999-2006 tomado de Bergman 2007: 149; la sumatoria no da 100, probablemente por el redondeo a un solo decimal. 2007 a 2009 elaboración propia de acuerdo con los montos asignados publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

De acuerdo con estas pautas, el CNSP del SNSP, en el que participan los gobiernos locales, establece ejes de inversión conjunta, y los estados se comprometen a dedicar recursos propios a dichas actividades. Generalmente el promedio de las aportaciones locales es de un tercio del FASP. En el cuadro VIII.4 se presentan los ejes de inversión de 2006.

Cuadro VIII.4. Ejes de inversión del FASP en 2006

	FASP	Aportaciones de recursos propios	Total	Participación
Profesionalización	420 053.50	211 044.30	631 097.80	9.5%
Equipamiento para la seguridad pública	563 148.00	195 404.70	758 552.70	11.5%
Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima	917 393.50	124 297.10	1 041 690.60	15.7%
Sistema Nacional de Información	200 067.70	31 273.40	231 341.10	3.5%
Registro Público Vehicular	45 005.60	7 039.70	52 045.30	0.8%
Infraestructura para la Seguridad Pública	614 198.50	92 335.30	706 533.80	10.7%
Instancias de coordinación (procuradurías generales de Justicia y apoyos a tribunales superiores de Justicia	869 244.70	289 265.20	1 158 509.90	17.5%
Combate al narcomenudeo	911 546.10	275 548.10	1 187 094.20	17.9%
Operativos conjuntos	0.00	121 716.90	121 716.90	1.8%
Participación de la comunidad en la seguridad pública	0.00	102 051.40	102 051.40	1.5%
Seguimiento y evaluación	90 580.50	49 477.80	140 058.30	2.1%
Subtotal	4 631 238.00	1 499 453.90	6 130 691.90	92.6%
Pendiente de distribuir	368 762.00	122 129.70	490 891.70	7.4%
Total	5 000 000.00	1 621 583.60	6 621 583.60	100%

Fuente: Tomado de SNSP, 2006: 230.

A partir de 2006 se decide dedicar más recursos al combate al narcomenudeo. El acuerdo 2/XX/2006 del CNSP estableció que, para fortalecer las unidades mixtas de atención al narcomenudeo, se aprobara el eje estratégico de combate al narcomenudeo y que se destinaría para ese fin, con carácter de intransferible, 20% de los recursos del FASP. A partir de las reformas publicadas en el *Diario Oficial* en febrero de 2009, la competencia sobre la mayor parte de los asuntos de narcomenudeo se ha transferido a las entidades federativas, por lo que será un tema muy importante en las finanzas públicas locales en materia de seguridad.

Un fenómeno importante en el ámbito del FASP es el subejercicio de los recursos.¹⁷ Por ejemplo, en 2006 el CNSP acordó exhortar “respetuosamente a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal a ejercer a la brevedad posible los recursos depositados en el Foseg, a fin de que puedan cerrarse los ejercicios de gasto hasta 2005 inclusive” (SNSP, 2006: 227). Este mismo documento de análisis e informe sobre la gestión 2000-2006 señala entre sus recomendaciones revisar los convenios de coordinación para establecer responsabilidades específicas por subejercicios (p. 244).

Por lo que refiere a la evaluación de los programas articulados en los ejes rectores del SNSP, así como a la fiscalización del uso de los recursos procedentes del FASP, la LCF, en su Artículo 44, párrafo sexto, indica que:

Los estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Seguridad Pública Federal el ejercicio de los recursos del fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

Sin embargo, el proceso de evaluación del desempeño, a pesar de considerar “la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”,¹⁸ no ha dado los resultados esperados. La mayoría de los análisis refieren la dificultad para obtener la información, así como la impunidad cuando se registran posibles anomalías.

Una de las dificultades que han impedido un adecuado sistema de fiscalización es que el control, la evaluación y la fiscalización del manejo de las

¹⁷ De hecho el Coneval ha estado impulsando el análisis y estudio de este fenómeno en el FASP y el capítulo VII de este libro lo aborda.

¹⁸ Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al que remite a su vez el artículo 49 de la LCF.

participaciones federales, regulado en el artículo 49 de la LCF, le corresponde a autoridades de diversos niveles de gobierno a lo largo de las diversas etapas del proceso de asignación, distribución, ejercicio y evaluación del uso de los recursos. Por ejemplo, entre la presupuestación y entrega de los recursos a las entidades federativas, la fiscalización corresponde a la Secretaría de la Función Pública. De la recepción de los recursos por parte de los estados, hasta su erogación total, el control y seguimiento corresponderán a las instancias de supervisión interna de los gobiernos locales. La fiscalización del ejercicio de los recursos corresponderá a los órganos legislativos estatales a través de la cuenta pública. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados verificará que las dependencias del Ejecutivo federal hayan cumplido con las disposiciones legales y administrativas federales durante todo el proceso.

De la misma forma, la Dirección General de Planeación del SNSP tiene la atribución de reunir la información que permita dar seguimiento a los programas y evaluar el ejercicio de los recursos de las participaciones federales. Dicha área del SNSP es la encargada de elaborar el apartado sobre el FASP del informe de la cuenta de la hacienda pública federal.

Además de la complejidad del procedimiento y las diversas entidades que intervienen en la fiscalización, una de las piezas fundamentales, el SNSP está limitado en la capacidad real de actuar en los procesos de seguimiento y fiscalización del uso de los recursos en materia de seguridad, particularmente el FASP, así como en la evaluación de las políticas de seguridad pública y el desempeño de los titulares de las instancias de seguridad pública.

Si bien, como se ha señalado, el SE y las direcciones generales del SNSP tienen significativas facultades de seguimiento y evaluación, las determinaciones y dictámenes sobre el resultado de la fiscalización y la eventual sanción por el mal uso de recursos públicos deben plantearse a la consideración y aprobación del CNSP, que es la “instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas” del SNSP; sin embargo, el peso de las entidades federativas en las decisiones del CNSP es definitivo, pues los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal representan 32 de 39 espacios de la máxima instancia de toma de decisiones del SNSP.

En muchos casos las entidades federativas utilizan los recursos en los ejes acordados e invierten las participaciones en la tecnología de registro y comunicación del SNSP; sin embargo, no desarrollan ni aprovechan todo su potencial (Bergman 2007: 58).

El documento del SNSP al que se ha venido haciendo referencia menciona las dificultades de la fiscalización y recomienda impulsar modificaciones a la LCF para definir claramente los destinos válidos e inválidos de los recursos del

FASP, a fin de dotar al SE del SNSP “de mayor posibilidad de incidir sobre las decisiones de inversión; alterar el esquema de incentivos que enfrentan las autoridades de las entidades federativas; recalcar que los recursos FASP jamás pierden su naturaleza de recursos federalizados aunque se ejerzan conforme a las leyes locales”, explicitar que la firma del convenio es ineludible para poder ejercer los recursos, y que el mismo debe ser producto de un proceso concertado con la federación por conducto del SE (SNSP, 2006: 243-244).

De acuerdo con la evidencia empírica, los resultados de una década de actuación del SNSP no corresponden a las expectativas y objetivos trazados. Compartimos la conclusión de que el SNSP “está capturado por una estructura federalizada que lo utiliza como fuente de recursos y modernización, sin tener que rendir cuentas en términos de desempeño” (Bergman, 2007: 61).

AGENDA PARA LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN DEL USO DE RECURSOS DEL RAMO 33 EN MATERIA DE SEGURIDAD

La nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), publicada en enero de 2009, ha tratado de dotar al SNSP de más instrumentos y atribuciones en materia de evaluación y fiscalización de recursos federales destinados a la seguridad pública. Está por verse si mayor número de atribuciones permite un mejor desempeño en la coordinación efectiva y en la articulación de esfuerzos en materia de seguridad entre los tres niveles de gobierno.

La nueva legislación establece sanciones incluso penales (“Delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”) para quienes hagan mal uso de los registros y bases de datos del sistema, así como para los funcionarios que no brinden al SE la información que estén obligados a entregar; el SE del SNSP puede requerir informes a autoridades locales, realizar visitas de verificación y revisiones (LGSNSP, art. 143). Asimismo, el CNSP puede acordar la suspensión o cancelación de las ministraciones de las participaciones del FASP a las entidades federativas (LGSNSP, arts. 144 y ss.).

Sin embargo, se mantiene la abrumadora mayoría conformada por los titulares del ejecutivo local de las 32 entidades federativas respecto de los siete funcionarios federales que integran el CNSP, por lo que las nuevas atribuciones pueden quedar atrapadas en el mismo entrampe que ha caracterizado la eficacia de la fiscalización de las ministraciones federales en materia de seguridad pública. A pesar de los nuevos instrumentos legales, la estructura de los órganos de decisión y sanción permanece altamente politizada y da preeminencia en las votaciones y decisiones a los actores a los que el SNSP pretende coordinar y aplicar instrumentos de coacción. De igual forma, en lo que se refiere

a las sanciones penales, debido al poder de los estados en el seno del CNSP y su presión sobre el SNSP, quizá sólo pueda acusarse, eventualmente, a algún funcionario menor.

En su artículo 137 la LGSNSP señala que “la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que ejerzan la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública”; sin embargo, el sistema previsto en la LCF (con diversas autoridades fiscalizadoras para cada tramo del proceso de presupuestación, ejercicio y evaluación) se mantiene vigente. No obstante, mientras la legislación en materia de coordinación fiscal se refiere a todas las participaciones federales, las disposiciones de la LGSNSP se refieren específicamente a las participaciones en materia de seguridad, por lo que podría aplicarse el principio de que la legislación específica tiene preminencia sobre las disposiciones genéricas.

Para contar con mejores instrumentos de control, seguimiento, evaluación y fiscalización de las aportaciones federales para la seguridad pública, es fundamental que los miembros del CNSP realicen un pacto político por el que se deje a la coyuntura y a la transacción política cada decisión en lo que referente a la asignación y fiscalización de los recursos.

Un paso en este sentido sería blindar la autonomía de los órganos fiscalizadores y de evaluación del SNSP, ya fuese por su diseño orgánico o por la designación de su titular, o bien crear un organismo independiente, como podría ser un observatorio ciudadano o un comité ciudadano que se apoyara en especialistas, quienes desarrollarían e instrumentarían:

- 1) la calidad de los indicadores utilizados para control, seguimiento, evaluación y fiscalización de las aportaciones federales para la seguridad pública;
- 2) protocolos de recolección de información, de evaluación y de dictamen sobre asignación, distribución, destino y fiscalización de recursos;
- 3) que estos protocolos se sigan con rigor técnico, autonomía e imparcialidad.

El CNSP debería comprometerse, una vez aprobados los indicadores y los protocolos, a acatar los resultados de los procesos de evaluación y fiscalización.

Sobre los indicadores, las variables cuantitativas como personal utilizado en operativos; horas/hombre, horas de cursos de capacitación, tienen que utilizarse indicadores más complejos que cubran los diversos ámbitos del desempeño de las organizaciones. El objetivo es determinar si las organizaciones del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal están cumpliendo los fines sociales hacia los que están orientadas sus atribuciones legales. En cada rubro se desarrollan índices de desempeño que consideran los diversos papeles encomendados y desarrollados por las organizaciones del sistema penal, adop-

tando tanto indicadores cuantitativos como cualitativos. Asimismo, se cubren los diversos aspectos de las organizaciones,¹⁹ a saber:

- 1) Estructura (recursos, capacidad instalada);
- 2) Resultados (no productos), ponderando la complejidad específica de las diversas categorías de actuaciones comprendidas en el amplio espectro de las relaciones sociales abordadas por el sistema penal;
- 3) la calidad y eficiencia de los procedimientos con los que se llega a dichos resultados.

Entre los indicadores utilizados no sólo tiene que considerarse la información oficial, generada muchas veces por las propias organizaciones encargadas de realizar las políticas y ejercer los recursos que se están evaluando; pueden tomarse variables generadas en otros ámbitos del sistema, así como encuestas de victimización y percepción, y también índices que consideren diversos aspectos de las organizaciones de seguridad y justicia. Por ejemplo, una interesante batería de índices e indicadores en la materia, que puede tomarse como punto de partida, es el estudio realizado por México Evalúa (2009), que cubre los diversos ámbitos de la incidencia delictiva, así como del sistema penal.

BIBLIOGRAFÍA

- Barceinas J., C. Marcelo y R. Monroy Luna, *Origen y funcionamiento del Ramo 33*, disponible en http://www.inafed.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf, consultado el 9 de septiembre de 2009.
- Bergman, M. (2007), *Seguridad pública y Estado en México: Análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara.
- Díaz Cayeros, A. y S. Silva Castañeda (2003), “Gasto público descentralizado versus efectividad”, en *Los retos del federalismo mexicano: La cuestión de la efectividad del gasto público y la rendición de cuentas*, México, CIDAC-Fundación Friedrich Naumann, pp. 2-9.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI) (2009), *Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-6*, México.
- México Evalúa (2009), *SIS: Sistema de índices e indicadores en seguridad pública*, México.
- Órgano Administrativo Desconcentrado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (2006), *Programa de resultados obtenidos en la gestión del 1 de enero al 30 de junio de 2006*, disponible en <http://ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/130052//archivo>, consultado el 6 de octubre de 2009.

¹⁹ De acuerdo con el marco conceptual desarrollado en Stojkovic *et al.*, 1998: 321 y ss.

- Stojkovic, S., D. Kalinich y J. Kloffas (1998), *Criminal Justice Organizations: Administration and Management*, Belmont, Wadsworth Publishing Company.
- Zepeda Lecuona, G. (2006), *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, México, CIDAC- Fundación Friedrich Naumann.
- (2009a), *El índice de incidencia delictiva y violencia del CIDAC*, México, CIDAC.
- (2009b), *Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Nueva York, Open Society Justice Initiative, en preparación.

CONCLUSIONES

THANIA DE LA GARZA NAVARRETE*
CAROLINA ROMERO PÉREZ GROVAS*
MANUEL TRIANO ENRÍQUEZ*
LUIS EVERDY MEJÍA LÓPEZ*

INTRODUCCIÓN

Como parte del proceso de elaboración de la *Evaluación Estratégica del Ramo 33*, el Coneval decidió profundizar en el análisis de particularidades de los fondos que integran dicho ramo, a partir de una convocatoria conjunta con El Colegio de México para la presentación de estudios e investigaciones relacionadas con la descentralización del gasto en México a través del Ramo 33 y en torno a las siguientes temáticas: educación, salud, seguridad pública, infraestructura social y rendición de cuentas.

Como resultado de la convocatoria, en este libro se presentan los artículos en los que se examinan fondos del ramo presupuestario 33 de acuerdo con pautas analíticas relacionadas con su gestión, tales como 1) los criterios para la distribución de sus recursos entre entidades federativas y —en algunos casos— municipios; 2) la equidad y eficiencia tanto en la distribución como en el uso de los recursos; 3) su transparencia y rendición de cuentas, así como 4) la capacidad institucional de los estados y municipios para operarlos.

La importancia de los análisis ofrecidos por el libro es doble: por una parte contribuye con análisis cuantitativos y cualitativos novedosos al conocimiento sobre el proceso de descentralización en México y, por otro lado, identifica la existencia de un conjunto de factores institucionales que han favorecido o entorpecido dicho proceso de acuerdo con criterios clave, como incrementar la eficiencia, mejorar la rendición de cuentas e incentivar la innovación y experimentación local. Los capítulos presentados en este libro aportan ele-

* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

SIGLAS. FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica; FASSA, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia; FISM, Fondo de Infraestructura Social Municipal; FASP, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; LCF, Ley de Coordinación Fiscal.

mentos empíricos y analíticos que contribuyen a la comprensión profunda del proceso de descentralización en nuestro país, pero sobre todo contribuyen a la discusión de política pública sobre el Ramo 33 identificando áreas de oportunidad y ofreciendo diferentes propuestas para aprovecharlas.

RESULTADOS PRINCIPALES ALCANZADOS POR LOS FONDOS QUE CONFORMAN EL RAMO 33

Una de las ideas principales sostenida por los autores de los capítulos que conforman este libro es que es necesario refinar el esfuerzo descentralizador iniciado en México en la década de 1990. Al hacerlo, sería conveniente enfatizar algunos aspectos que contribuirían sustantivamente a mejorar la operación del Ramo 33, entre los que pueden mencionarse: 1) distribuir los recursos del Ramo 33 entre unidades territoriales de acuerdo con criterios que enfaticen más la equidad y menos la igualdad; 2) promover una mayor transferencia de facultades y responsabilidades a las entidades federativas; 3) pero garantizando en todo momento que el ejercicio de los recursos se efectúe de acuerdo con criterios de eficiencia, y 4) asegurando una permanente rendición de cuentas. Además, 5) el marco institucional (la Ley de Coordinación Fiscal, LCF, en primer lugar) debe adecuarse a un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales orientado a lograr resultados que motiven incentivos para que los gobiernos locales logren mejores resultados e impacten en el bienestar de la población.

Entre los hallazgos de relevancia de los capítulos que analizan los fondos que conforman el Ramo 33 pueden mencionarse los siguientes:

1) *Sobre el proceso de descentralización*

a) Existe un proceso de “federalización interrumpida” en los ámbitos educativo (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, FAEB) y de salud (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia, FASSA) (Naranjo *et al.*; Aguilera *et al.*).

b) Los objetivos y las metas estatales en el uso de fondos como el FAEB y FASSA están circunscritos a las prioridades federales (Naranjo *et al.*; Aguilera *et al.*).

2) *Sobre los criterios para la distribución de los recursos entre entidades federativas*

c) Las transferencias de recursos del FASSA y del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) a las entidades sigue una lógica compensatoria, pues los estados que registran menores niveles en el índice de desarrollo humano son los que reciben proporcionalmente más recursos (Aguilera *et al.*; Moreno).

d) Los recursos de algunos fondos (FAEB, FASSA, Fondo de Aportaciones

para la Seguridad Pública, FASP) no siempre se asignan en función de la “población en riesgo” (las personas en edad de asistir a la escuela o con condición deteriorada de salud, por ejemplo), de las carencias en las unidades territoriales o de criterios técnicos, sino de la oferta existente de servicios, el costo de mantenimiento de la infraestructura, inercias históricas o negociaciones, lo cual limita su potencial redistributivo (Naranjo *et al.*; Aguilera *et al.*; Sobarzo *et al.*).

e) La asignación de los recursos de algunos fondos (FAEB, FASSA, FASP) se lleva a cabo de una manera que no premia a los gobiernos que logran sus metas; por el contrario, las entidades en las que mejoran los indicadores pueden ver reducida la transferencia de fondos (Zepeda).

3) *Sobre el uso de los recursos y factores que lo afectan*

f) Las transferencias del Ramo 33 provocan un sobrestímulo en el gasto público local. Es decir, el tamaño del gasto público total crece por el aumento del gasto público de las administraciones estatales debido al desequilibrio en la capacidad recaudatoria de los diferentes órdenes de gobierno y a las transferencias federales a las administraciones locales (Ramo 33, pero también las participaciones del Ramo 28), que propician con frecuencia que estos últimos ejerzan su presupuesto con poca responsabilidad fiscal (Sobarzo *et al.*).

g) En relación con el FISM, la dispersión territorial de la población es el factor principal que obstaculiza el acceso de los hogares a servicios públicos básicos, pues eleva considerablemente el costo de su provisión (Moreno).

h) Uno de los factores que pueden contribuir a mejorar la eficiencia en el uso del gasto del FISM es la participación ciudadana (Cabrero *et al.*).

i) No obstante, el tipo de participación ciudadana más frecuente en el uso de los recursos del FISM se centra en la presentación de propuestas, pero no en su implementación, seguimiento, vigilancia o evaluación (Cabrero *et al.*).

j) Aunque el presupuesto federal en seguridad ha aumentado de manera sostenida en los últimos años, incluido el destinado al FASP, la incidencia delictiva y la violencia no han descendido significativamente en el país (Zepeda, Guerrero).

k) En lo que corresponde al FASP, esto puede deberse a que la distribución de sus recursos entre entidades no siempre se realiza apeguándose completamente a la fórmula correspondiente. Esto sucede —por una parte— porque algunos de los indicadores con los que deben calcularse las asignaciones a las entidades federativas no pueden actualizarse con la frecuencia que sería deseable. Una de las consecuencias de esto es que la proporción de las aportaciones para cada entidad se mantenga sin cambios durante años, variando proporcionalmente sólo conforme se modifica el presupuesto anual total del FASP (Zepeda).

l) Por otra parte, también puede deberse a la complicada operación del sistema de fiscalización de los recursos del FASP, en la que intervienen numerosas autoridades de los gobiernos estatales y federal (Zepeda).

m) Además, no hay coincidencia entre los criterios con los que se distribuyen los recursos del FASP y los rubros en los que pueden utilizarse (Zepeda).

n) Una consecuencia de los puntos anteriores es que el FASP registra un subejercicio en el uso de sus recursos (Zepeda, Guerrero).

4) *Sobre la transparencia y rendición de cuentas*

o) La transparencia y la rendición de cuentas en materia del uso de los recursos del Ramo 33 ha avanzado más lentamente en los estados que en el gobierno federal y, entre los primeros, existe gran diversidad (Sobarzo *et al.*).

p) Un aspecto que entorpece los ejercicios de rendición de cuentas por parte de los gobiernos estatales es la dificultad para identificar los recursos estatales que concurren con los recursos de algunos fondos del Ramo 33 (FAEB y FASSA, por ejemplo).

5) *Sobre la capacidad institucional de los gobiernos locales para operar los fondos del Ramo 33*

q) La capacidad técnica de los servidores públicos de los gobiernos de las entidades federativas, pero sobre todo la de los servidores públicos y funcionarios de los gobiernos municipales, es insuficiente para aplicar las fórmulas de distribución e implementar los proyectos de los fondos.

En conclusión, el Ramo 33 y el proceso de descentralización administrativa en México enfrentan aún numerosos retos para lograr la meta de mejorar la eficiencia económica y la rendición de cuentas, tanto en la distribución como en el ejercicio de los recursos gubernamentales destinados al desarrollo social. Tal vez la idea más clara para dirigirse a este objetivo, que puede recogerse del conjunto de los capítulos, es que debe encontrarse un mecanismo a través del cual los gobiernos locales dispongan de mayores atribuciones para decidir, diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo social en sus entidades federativas, siempre y cuando garanticen la eficiencia, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas en el uso de los recursos.

Algunas propuestas específicas presentadas en los capítulos del libro para lograr esta meta son las siguientes:

- 1) Que, en el caso del FAEB, las entidades federativas sean responsables de la calidad en la impartición de la educación básica, mientras que el gobierno federal lo sea de garantizar la equidad (Naranjo *et al.*).
- 2) Que los recursos del FASSA se asignen por condición de salud de la población

- y de manera flexible, permitiendo ajustar los montos periódicamente, a fin de reflejar las mejoras en la salud de la población (Aguilera *et al.*).
- 3) Que la fórmula para asignar recursos del FISM entre unidades territoriales considere otras variables clave, como la dispersión poblacional, de tal manera que se procure librar los obstáculos que impiden que un mayor número de personas tengan acceso a servicios públicos básicos (Moreno).
 - 4) Que la LCF especifique de manera más precisa los mecanismos y herramientas de participación ciudadana en el FISM, a fin de incrementar su intervención efectiva en los gobiernos municipales (Cabrera *et al.*).
 - 5) Que se integre un marco regulatorio (incluyendo nuevos índices para distribuir recursos e indicadores de seguimiento) para los fondos, que incentive a los gobiernos locales a realizar eficientemente sus tareas asignadas.
 - 6) Que se capacite, de manera permanente, a funcionarios estatales y municipales sobre la distribución y posibles usos de los fondos.

AGENDA DE TRABAJO

Los hallazgos ofrecidos por los autores de cada uno de los capítulos que conforman este libro contribuyen, por un lado, a llenar con evidencia empírica parte del vacío de conocimiento sobre aspectos clave de los fondos del Ramo 33 y el proceso de descentralización administrativa en México. Pero también dan pie a reflexionar en torno a líneas de investigación futura sobre el tema. Una agenda de trabajo mínima sobre la descentralización en México y el Ramo 33 debería considerar al menos dos aspectos.

Primero, los resultados de la estrategia de descentralización en los objetivos nacionales. Al respecto cabe hacerse preguntas sobre 1) los *resultados* y el *impacto* de cada uno de los fondos del Ramo 33, en particular sobre sus efectos redistributivos, eficiencia económica y rendición de cuentas; así como 2) la comparación contrafactual de sus resultados con un esquema centralizado y con uno mixto. Para avanzar en este sentido sería de utilidad 3) identificar los factores que sistemáticamente promueven o detienen el buen funcionamiento de los fondos y el logro de mejores resultados, y con estos factores 4) proyectar los “escenarios” que pueden ser más y menos propicios para lograr mejores resultados. El conocimiento de estos cuatro elementos permitiría postular propuestas para implementar ajustes bien informados y sustentados en evidencia empírica a las políticas públicas descentralizadoras.

El segundo gran tema versa sobre los cambios institucionales en la relación entre órdenes de gobierno que es deseable llevar a cabo, pero —sobre todo— respecto a aquellos que es posible implementar. Si es verdad que no

es suficiente con sólo transferir recursos a las entidades para lograr la eficiencia, mayor rendición de cuentas y efectos redistributivos, sino que también es necesario transferir facultades y responsabilidades, cabe preguntarse por el contexto político que propiciaría estos cambios, así como por el conjunto de mecanismos y condiciones necesarias que deben establecerse (como sistemas eficientes de monitoreo y evaluación en las entidades federativas) o la fórmula más eficiente para instrumentar estos cambios.

Estudios del Ramo 33

se terminó de imprimir en noviembre de 2011
en los talleres de La Buena Estrella Ediciones, S.A. de C.V.,
Amado Nervo 53-C. Col. Moderna, 03510 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Composición tipográfica y formación: Maia Miret.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

La descentralización y en general la relación entre los diferentes niveles de gobierno es un tema en el que México tiene mucho por hacer. A varios años ya del fin del presidencialismo, el país no ha logrado aún encontrar un sano equilibrio entre las responsabilidades, tanto de gasto como impositivas, de los diferentes niveles de gobierno que permita que el federalismo potencie el desarrollo económico del país.

Este libro presenta una compilación de ocho artículos relacionados con el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, ramo que representa alrededor de 50% de las transferencias de la Federación a los estados y municipios. Los artículos, elaborados por prestigiosos investigadores del país a convocatoria de El Colegio de México y el Coneval, sin duda ayudarán al lector interesado a conocer más sobre la situación actual de los distintos fondos del Ramo 33 y a tener una visión general de los retos y oportunidades del federalismo en México.

