



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 11 – Diciembre 2012
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 28 de octubre de 2012
Fecha de aceptación: 9 de noviembre de 2012

ANÁLISIS DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ (FAIS)

Ariel Vázquez Elorza

ariel.vazquez@uaslp.mx

Marco Iván Vargas Cuéllar

marco.vargas@uaslp.mx

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca

Resumen

Este estudio analiza la importancia y orientación de los recursos fiscales descentralizados del Fondo de Infraestructura Social Municipal a la inversión social municipal. Identifica los principales obstáculos, debilidades y fortalezas de sus mecanismos de asignación en las entidades. El análisis a nivel estatal se centra en los municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹ cuya entidad obtuvo en promedio el 11% de ese fondo a nivel nacional (1998-2010). Para el análisis del FAIS, se priorizaron doce variables de dimensión de desarrollo social, construidas a partir de información y datos provenientes del

¹ Se abreviará el nombre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por Estado de Veracruz.

Sistema Nacional de Información Municipal y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía Mexicano. El ejercicio realizado se basó en el método de componentes principales y permitió establecer distintos niveles de gestión en relación a variables de carencia municipal en materia de pobreza por medio de la estratificación óptima. De esta forma, fue posible ordenar los 210 Municipios del Estado de Veracruz de acuerdo a su nivel de gestión obteniéndose cinco estratos: 16% presentaron muy alta gestión, 32% alta, 29% mediana gestión, 20% baja gestión y un 4% muy baja gestión municipal.

Palabras clave: Descentralización fiscal, Desarrollo social, pobreza, FISM.

Abstract

This study argues the importance and direction about fiscal decentralization of Social Infrastructure Municipal Fund (FAIS) for social investment. Identify the main obstacles, weaknesses and strengths of its distribution mechanisms in institutions. The analysis focuses on the municipalities of the state of Veracruz de Ignacio de la Llave which entity had on average 11% of the fund at the national level (1998-2010). For analysis of FAIS, twelve variables were prioritized for social development dimension, constructed from information and data of the National Municipal Information System (SNIM) and the National Institute of Statistics and Geography of Mexico (INEGI). The exercise is based on the method of principal components and allowed to establish different levels of management in relation to local variables on poverty through the optimal stratification. Thus, it was possible to order the 210 municipalities of the state of Veracruz; according to their level of management we obtain five strata: 16% had very high management, 32% high, 29% middle management, lower management 20% and 4% very low municipal management.

Keywords: Fiscal decentralization, social development, poverty, FISM.

ÍNDICE GENERAL

<u>INTRODUCCIÓN</u>	4
<u>1.1 DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO</u>	6
<u>1.2 MODELO DE TRANSFERENCIAS ESTATALES</u>	7
<u>1.3 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FAIS)</u>	9
<u>1.4 INCONSISTENCIAS DEL FISM</u>	12
<u>1.5 RECURSOS DEL FISM COMO PORCENTAJE DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES</u>	13
<u>1.6 DISTRIBUCIÓN DEL FISM (2009) EN LOS MUNICIPIOS RESPECTO AL ÍNDICE DE MARGINACIÓN (2005)</u>	14
<u>1.7 EGRESOS EN OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES SOCIALES (2009) DE LOS MUNICIPIOS CON RELACIÓN AL ÍNDICE DE MARGINACIÓN (2005)</u>	15
<u>1.8 ANÁLISIS DEL NIVEL DE GESTIÓN EN DESARROLLO SOCIAL</u>	17
<u>1.9 CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</u>	24
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	25

ÍNDICE DE FIGURAS

<u>Gráfico N° 1 Tasa de crecimiento media anual de la Distribución del FAIS en las Entidades Federativas (1998-2010).</u>	10
<u>Gráfico N° 2 Proporción del FISM respecto al ingreso total obtenido en los municipios veracruzanos.</u>	13
<u>Gráfico N° 3 Relación de los recursos del FISM (20 09) frente al Índice de Marginación (2005).</u>	14
<u>Gráfico N° 4 Obras públicas y acciones sociales (20 09) en los municipios con relación a sus Índices de Marginación (2005).</u>	16
<u>Gráfico N° 5 Sedimentación de los indicadores de los aspectos de desarrollo social.</u>	20
<u>Gráfico N° 6 Componentes en espacio rotado de los aspectos de desarrollo social.</u>	21
<u>Gráfico N° 7 Número de municipios según Nivel de Gestión en Desarrollo Social.</u>	23

ÍNDICE DE CUADROS

<u>Cuadro N° 1 Inconsistencias en el ejercicio del FISM.</u>	12
<u>Cuadro N° 2 Estadísticos porcentuales de la dimensión de desarrollo social.</u>	17
<u>Cuadro N° 3 Test de KMO y prueba de Bartlett.</u>	18
<u>Cuadro N° 4 Comunalidades de los aspectos de desarrollo social.</u>	19
<u>Cuadro N° 5 Varianza total explicada de indicadores del desarrollo social.</u>	19
<u>Cuadro N° 6 Matriz de coeficientes de puntuaciones de componentes</u>	21

INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los sistemas federados y unitarios de los Gobiernos de América Latina y del Caribe, se ha formalizado la descentralización de los

recursos fiscales como parte del proceso modernizador de la gestión pública, esta es una tarea indispensable de realizar, si se desea lograr tasas elevadas de crecimiento económico y superación de la pobreza. Una política de focalización eficaz de los recursos descentralizados es un requisito para lograr la eficiencia fiscal de un país, mejorar la toma de decisiones y producir condiciones favorables para el desarrollo, que fortalecería la legitimidad de la descentralización fiscal.

Sin embargo, la historia demuestra que las iniciativas en materia de modernización de la gestión y coordinación fiscal, se han desarrollado en México a escala central (federal) para ser recogidas en forma de cascada por las entidades federativas, pero muy lejos de ser incorporadas por los municipios². Por consiguiente, existe la necesidad de generar cambios en las capacidades municipales, y establecer los mecanismos e incentivos necesarios para que estos se conviertan en actores activos con responsabilidad en el desarrollo local y lucha contra la pobreza; así como, en el incrementado de la participación y organización social.

La descentralización presupuestal ejercida en las últimas dos décadas ha sido un medio para incrementar los ingresos de las haciendas municipales, buscando mejorar la toma de decisiones locales en materia de infraestructura y desarrollo social, no obstante, existe evidencia que demuestra la insuficiencia para que las entidades y municipios garanticen “políticas sociales” capaces de enfrentar la pobreza de manera efectiva (CONEVAL, 2011a). En la mayoría de los casos, estos no cuentan con la capacidad, herramientas e incentivos para orientar adecuadamente los recursos descentralizados y, sobre todo para medir los resultados del cumplimiento de objetivos programáticos.

La hipótesis central de este trabajo es que los recursos descentralizados que otorga el gobierno federal hacia los municipios en la lucha contra la pobreza, incorporan en su operatividad incentivos contrarios a los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal, principalmente en el ejercicio de la gestión del

²La modernización de la gestión pública en México, manifiesta cambios en diversos ámbitos del quehacer público en la última década (Sánchez, 2009) destacando el Programa de combate a la corrupción y transparencia de la administración pública federal; modelo estratégico de innovación; agenda de buen gobierno; ley de transparencia y acceso a la información y creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); ley del servicio profesional de carrera; creación de la Secretaría de la Función Pública y el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión, entre otras acciones relacionadas con el ámbito federal (2000-2012).

Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)³. Una reducción del Índice Municipal de Pobreza (IMP) significa menores recursos para las haciendas locales, lo cual reduce los estímulos para superar la pobreza, que es justamente el objetivo del fondo. Entonces, mejorar el IMP requiere de esfuerzos que debieran ir acompañados con premios a la buena gestión medidos a través de indicadores de desempeño y de resultados.

La creación de indicadores estandarizados para todos los municipios ayudarían a intensificar la rendición de cuentas, generando conocimiento cuantitativo y/o cualitativo para conocer e incrementar la efectividad de los servicios municipales y enfrentar las falencias que dificultan los objetivos del fondo. Finalmente, es importante señalar que el desarrollo del análisis empírico se desarrollará sobre la base representativa de los municipios del Estado de Veracruz, en tanto que sus características socioeconómicas muestran significativos niveles de pobreza.

Los objetivos específicos de este trabajo de investigación son a) Describir el mecanismo de distribución del FISM entre los municipios del Estado de Veracruz; b) Identificar y dimensionar los elementos internos y externos (legislación, burocracia, dependencias, actores políticos, entre otros) que han frenado y limitado la ejecución y objetivos del FISM y generar una estratificación de municipios según su nivel de mejoramiento en la gestión de desarrollo social.

1.1 DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO

El Federalismo (Fiscal) Mexicano ha pasado por tres etapas, que corresponden principalmente a tres revoluciones sociopolíticas, económicas y jurídicas que se han vivido, y cuyos resultados, han quedado plasmados en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 que ha sido la que ha permitido regir al País en los últimos años. Desde entonces y hasta la fecha, las finanzas públicas en México han representado una preocupación y lucha constante por aplicar un sistema que busca la efectividad en su asignación y distribución de

³ De acuerdo al Artículo N° 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FISM “se destina exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema...”

los recursos públicos entre los diferentes ámbitos gubernamentales. Por tanto, las últimas dos décadas se intensificaron los reajustes fiscales presupuestarios, que permitieron fijar de manera parcial las reglas de la actual administración presupuestaria.

La descentralización de los recursos fiscales se fundamenta en una estructura política y económica de entes autónomos y distintos hacia el interior del Estado. El proceso de descentralización se circunscribe habitualmente en procesos técnicos y políticos, aludiendo a objetivos sociales traducidos mediante transferencias de recursos y atribuciones que el gobierno central se propone descentralizar a los gobiernos sub-nacionales para fortalecer la optimización en la toma de decisiones, sin embargo, la efectividad con que se coordinen y orienten dependerá de la capacidad de los gobiernos (CEPAL, 1998). En vista de estas consideraciones, el Estado Mexicano ha desarrollado en las tres últimas décadas distintos tipos de descentralización que se enmarcan en tres dimensiones: la política, la administrativa y económica (Finot, 2001).

1.2 MODELO DE TRANSFERENCIAS ESTATALES

Uno de los aspectos fundamentales de un Estado democrático, es determinar el nivel de trasferencias hacia los gobiernos subnacionales. Estas, pueden estar supeditadas tanto por la responsabilidad de la recaudación de los impuestos, como por asignación del gasto para combatir los problemas del rezago social. Dentro de las transferencias federales más importantes se destacan los Ramos 025, 028 y 033. El Ramo 028 conocido como *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*, encuentra su sustento jurídico en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece los lineamientos de distribución, aplicación y supervisión de los recursos tanto para los Estados como para los Municipios. La medida de distribución entre los Estados se realiza mediante criterios de equidad, redistribución y desempeño recaudatorio fiscal.

Las Aportaciones⁴ Federales del Ramo 033, tienen como propósito impulsar el desarrollo regional a través de la implementación de distintos fondos descentralizados, que pretenden afrontar los desequilibrios entre las mismas regiones geográficas, los grupos sociales y los sectores productivos. Este Ramo, se compone de ocho fondos⁵, de los cuales analizaremos más adelante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Un hecho relevante es que las Aportaciones de los Ramos 025, 028 y 033 incrementaron paulatinamente en términos reales de 1998-2010 a una tasa de crecimiento media anual de 5.7% y 6.1% respectivamente, y ambos con un crecimiento de 5.8%. Esta realidad demuestra el compromiso que ha asumido el Gobierno Federal para el fortalecimiento del federalismo fiscal.

Es importante destacar que el proceso de descentralización presupuestaria en las dos últimas décadas, si bien ha forzado a mejorar la toma de decisiones y autonomía gubernativa, no representa una garantía para suponer que los recursos hacia el interior de los municipios se orienten de manera eficiente y eficaz a los sectores con mayor vulnerabilidad y pobreza extrema. Por ende, se plantea la necesidad de incorporar mecanismos que permitan focalizar la distribución de los recursos en la lucha contra la pobreza.

Los recursos del FISM no sólo se encuentran en un momento de revalorización, sino también en un proceso de racionalización y ordenación. Es decir, la descentralización del presupuesto es necesaria para enfrentar la pobreza pero no suficiente, ya que no garantiza que los recursos sean orientados de manera objetiva a los sectores más necesitados en los territorios Municipales (CONEVAL, 2011b). En este sentido, conviene destacar las

⁴ Las Aportaciones Federales, son recursos que la federación transfiere a las haciendas de los Estados, Municipios y Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que opera cada tipo de aportación que establece la LCF, 2002.

⁵ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatad y Municipal), Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

ventajas que ofrece la *Política de Focalización*⁶ para mejorar la orientación y efectividad de los recursos descentralizados, principalmente en el diseño y aplicación de las políticas públicas para enfrentar el rezago social.

Por otra parte, una política de focalización centra el énfasis en la creación de oportunidades y la discriminación positiva para aquellos grupos que requieren de mayor apoyo institucional. A la vez, ofrece la ventaja de crear incentivos para la participación de la sociedad y capital social, principalmente, en los estratos más pobres, promoviendo la coordinación de esfuerzos entre Estado y Sociedad que en definitiva fortalece la legitimidad e iniciativa de las políticas sociales. Los desafíos en la lucha contra la pobreza involucran diversas dimensiones, no obstante, la focalización se fortalecerá en la medida en que aumenta la confianza, compromiso y credibilidad tanto del gobierno como de la sociedad. Por esta razón, el proceso de descentralización genera la necesidad de aumentar la convicción y capacidades de los entes locales para que en conjunto se tomen las mejores decisiones. De lo contrario, se conseguirá que lo se descentralice sean los problemas y no el aprendizaje y cooperación en la construcción de soluciones.

1.3 DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FAIS)

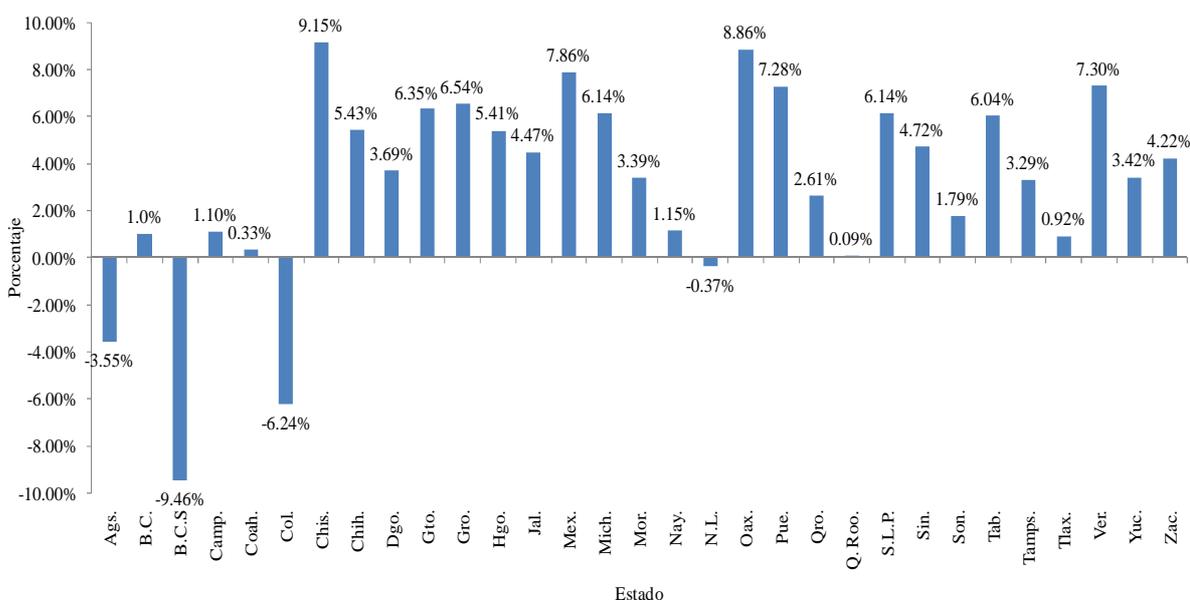
El Artículo N° 32 párrafo 1 de la LCF, establece que el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable. Este se compone del 0.303% que corresponde al FAIS Estatal y el 2.197% al FISM. A su vez, se establece que el FAIS, se destine exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. A nivel

⁶ El concepto de Focalización como tal, no aparece en los diccionarios de la lengua española, sin embargo, Raczynski (1995), señala que su utilización se ha incorporado en los debates técnicos-políticos. Lo anterior representa una señal positiva, ya que su recepción como nuevo concepto en el Gobierno es una invitación a aceptar una nueva cultura de hacer las cosas para enfrentar la pobreza. Por otro lado, la palabra Targeting significa: destinar, apuntar, objetivo, blanco; y alude a determinar un blanco o meta objetivo en los sectores más necesitados.

estatal, se distribuye entre las entidades sobre la base del cálculo del Índice Global de Pobreza (IGP).

En el caso del Estado veracruzano el FAIS se ha incrementado a través del tiempo (1998-2010) a una tasa de crecimiento media anual de 10.99%. Hay que hacer notar que estos aumentos se deben, por un lado, al incremento del Índice Global de Pobreza estatal; y por otro, al incremento de recursos en términos reales de los recursos descentralizados; lo cual significa un incremento de los recursos públicos en materia de gasto social. La relación de la distribución anual del FAIS del Gráfico N° 1 revela de manera directa la reducción del IGP en los diferentes estados. Al respecto, se destacan Baja California Sur (-9.46), Colima (-6.24), Aguascalientes (-3.55%) y Nuevo León (-0.37%). En contraste, existen entidades cuyos montos del FAIS (en términos reales) se incrementaron en mayor medida; entre los estados se encuentran Chiapas (9.15%), Oaxaca (8.86%) y Veracruz (7.30%) principalmente (Ver grafico N° 1).

Gráfico N°1 Tasa de crecimiento media anual de la Distribución del FAIS en las Entidades Federativas (1998-2010).



Fuente: Elaboración propia basada en información de la SHCP, 2011.

Dentro de los aspectos más importantes del FISM se encuentran el control y la supervisión que se realiza en los Municipios y Estados. El Artículo N° 46 de la LCF establece que “Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes y reglamentaciones. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos”. La supervisión del manejo del FISM está a cargo de diversas autoridades que operan de acuerdo al nivel de gobierno y proceso presupuestario. En el ámbito Federal es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados quien fiscaliza la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificando que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplan con las disposiciones legales y administrativas federales, en la ejecución de los recursos de los fondos del Ramo 033. Por otra parte, las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos, son determinadas y sancionadas por las autoridades federales y/o estatales, según corresponda y de conformidad con sus propias legislaciones.

La distribución del FISM representa aproximadamente el 2.197% de la recaudación federal participable de las entidades federativas. En el caso del Estado de Veracruz, los recursos orientados a los municipios en 2010 se determinaron con base en el Índice Municipal de Pobreza. El recurso máximo que se otorgó a un municipio en ese año fue de aproximadamente 140.2 millones de pesos (en términos reales) llamado Tantoyuca, en contraste, la menor cantidad otorgada correspondió al municipio de Landero y Coss con la cantidad de 590 mil pesos aproximadamente.

Las variables para el cálculo de distribución del FISM en 2010, fueron autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de enero de 2010. La fórmula de cálculo en la LCF, no incorpora mecanismos de evaluación por resultados hacia el interior de los municipios que permitan premiar o castigar a aquellos

gobiernos que cumplan o no con los objetivos del mismo. Por tanto, se generan desincentivos hacia el interior de las entidades federativas y municipios por focalizar los recursos y mejorar la infraestructura en la población más necesitada.

1.4 INCONSISTENCIAS DEL FISM

Un sistema que entrega los fondos en función del nivel de pobreza disminuye los incentivos para superar la pobreza, que es justamente el objetivo del programa, por tanto, el sistema de entrega del FISM establecido en la LCF es inadecuado. Por otra parte, la mayoría de los municipios veracruzanos carecen de capacidades en su evaluación de resultados, gestión de la información técnica, que en conjunto ocasionan ineficiencias en la asignación de los recursos. El Cuadro N° 1 presenta algunas de las principales inconsistencias en el manejo del FISM que detectó el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) en la Cuenta Pública del Estado en el año 2001.

Cuadro N°1 Inconsistencias en el ejercicio del FISM.

Órdenes de pago sin firmas de autorización.	Anticipos no amortizados.
Anexos de Cuenta Pública incompletos.	Diferencia entre recursos ejercidos y comprobados.
Diferencia entre los registros contables, comprobado, pagado y reportado.	Ejercicio de la acción Gastos Indirectos sin elaborar el presupuesto conceptual.
Falta de presentación de la balanza de comprobación de los Gastos.	Desorden en la integración de expedientes unitarios, entre otros.
Falta de presentación de estados de cuenta bancarios.	

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz, 2001.

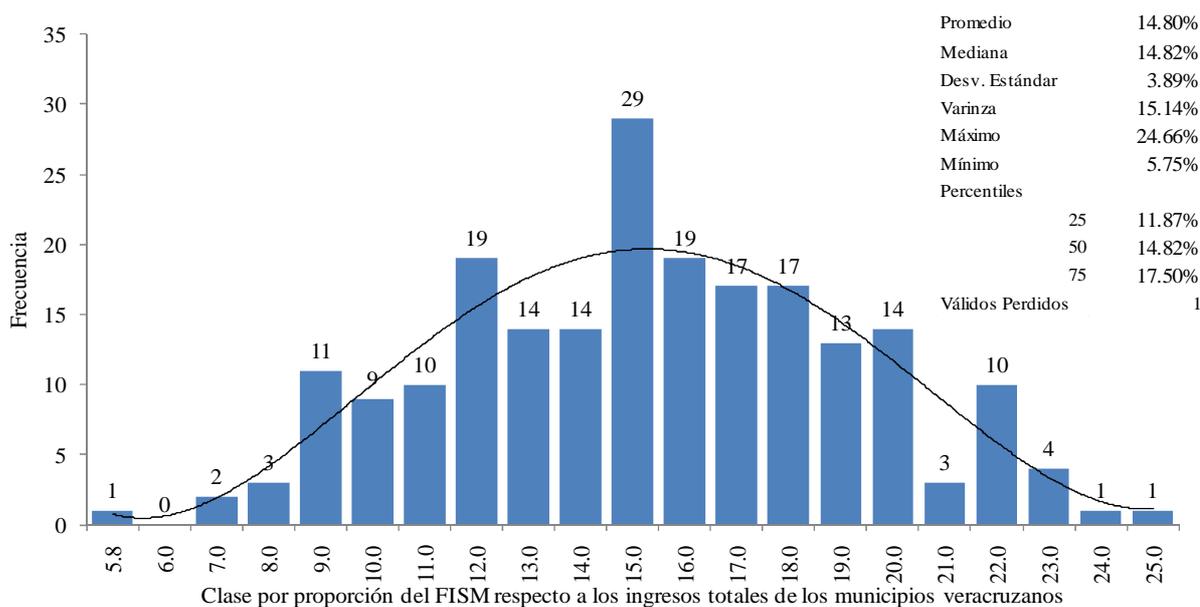
Si bien, la LCF facilitó las bases de asignación presupuestaria para los Municipios, no ha sido suficientemente capaz de generar transformaciones en la operatividad del FISM al interior de los gobiernos locales, puesto que no incorpora mecanismos que incentiven el logro de sus objetivos e

implementación de una política de focalización hacia los sectores objetivo. De la misma manera, los instrumentos de evaluación carecen de indicadores sobre los resultados, que son más bien de tipo presupuestario que de impacto social.

1.5 RECURSOS DEL FISM COMO PORCENTAJE DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

El FISM constituye uno de los ingresos más importantes para las haciendas municipales en el Estado de Veracruz. El Gráfico N° 2, se analizan 211 municipios de los 212 donde se aprecia la distribución porcentual por clases del fondo respecto al ingreso total obtenido⁷ representando en 2009 un promedio de alrededor del 15%.

Gráfico N°2 Proporción del FISM respecto al ingreso o total obtenido en los municipios veracruzanos.



Fuente: Elaboración Propia basada en resultados de la Cuenta Pública 2009, del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, México.

El valor mínimo y máximo de proporción del FISM respecto al ingreso total obtenido de los municipios se situó entre el 5.75% y 24.66% respectivamente. A pesar de que el rango de variación es casi del 20%, la varianza se ubica en 15.14%, lo que implica que el promedio de los cuadrados de las distancias de

⁷ Los ingresos totales se conforman de: Impuestos, productos, derechos, participaciones federales, otros ingresos, financiamiento, por cuenta de terceros, contribución de mejoras, disponibilidades, aportaciones federales, aprovechamientos.

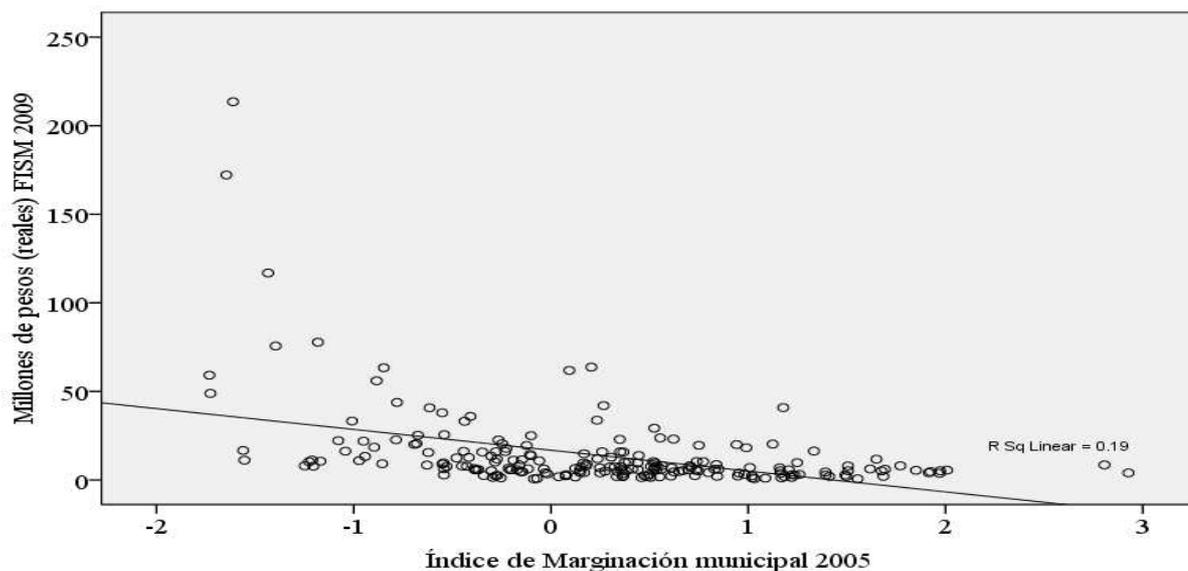
las observaciones hechas a partir del promedio es muy alto, evidenciando la existencia de una gran diversidad socioeconómica entre los municipios. Cabe destacar que el FISM, llega a constituir entre 11.8% y 17.5% de los ingresos obtenidos totales en un 50% de los municipios.

1.6 DISTRIBUCIÓN DEL FISM (2009) EN LOS MUNICIPIOS RESPECTO AL ÍNDICE DE MARGINACIÓN (2005)

El sistema de entrega del FISM está en función del índice municipal de pobreza que enmarca la LCF, el cual incorpora variables del IMG⁸ que elabora el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para medir el grado de marginación en los Municipios. El Gráfico N° 3, muestra a través de puntos (representando a los municipios) la pobre asociación entre los recursos del FISM (2009) y el IMG (2005) cuyo coeficiente de R cuadrado se situó en 19%. Esto es, algunos municipios recibieron más recursos en 2009 aun cuando su nivel de marginación fue menor respecto a otros con mayores niveles de pobreza. Esto se debe, en parte, a la falta de información actualizada para medir el IMP; además que este último recoge únicamente cuatro indicadores de los nueve que incorpora el IMG explicándose sólo el 19% de la variación del IMG. Por ello, el IMP es menos robusto para distribuir los fondos del FISM. La relación ideal sería que a medida que aumenta los valores del IMG aumentaran también los ingresos municipales del FISM; aunque esto último no garantiza el logro de los objetivos de reducción de la pobreza.

Gráfico N°3 Relación de los recursos del FISM (20 09) frente al Índice de Marginación (2005).

⁸ Los indicadores que conforman el IMG son: % de población analfabeta de 15 años o más; % de población sin primaria completa de 15 años o más; % de ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; % de ocupantes sin energía eléctrica; % en viviendas sin agua entubada; % de viviendas con algún nivel de hacinamiento; % de ocupantes en viviendas con piso de tierra; % en población en localidades con menos de 5000 habitantes y % de población con ingreso de hasta dos salarios mínimos. El IMG se conforma de los siguientes Grados Muy alto (57.1597, Mayor), Alto (43.2747, 57.1596), Medio (-16.6789), 43.2746, Bajo (-17.8564, -16.6788), Muy bajo (-15.1323, -17.8563).



Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la Evaluación de la Cuenta Pública del Estado de Veracruz, del Órgano de Fiscalización (ORFIS), CONAPO, 2010.

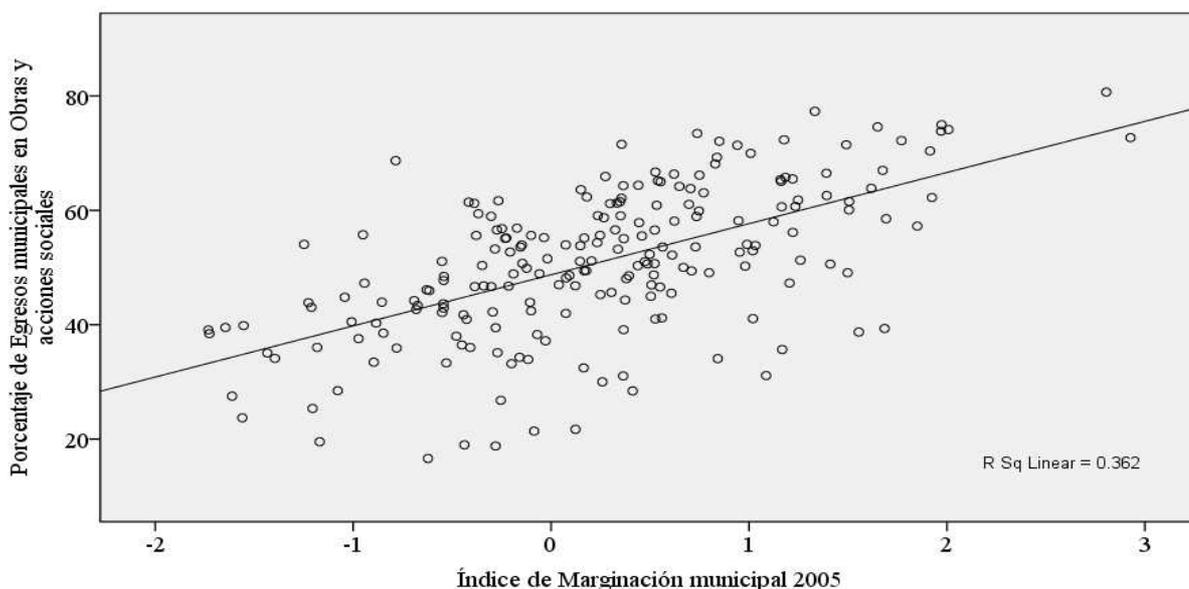
1.7 EGRESOS EN OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES SOCIALES (2009) DE LOS MUNICIPIOS CON RELACIÓN AL ÍNDICE DE MARGINACIÓN (2005)

Cuando se delega la responsabilidad a los Ayuntamientos para que decidan cómo y bajo qué criterios operen el FISM, se presupone que estos cuentan con la capacidad, información y medios de evaluación para focalizar dichos recursos. De tal manera, que aquellos Municipios con mayor grado de Marginación “deberían en teoría” destinar mayores recursos y esfuerzos para enfrentar la pobreza, fundamentalmente en obras públicas y acciones sociales⁹, ya que representan un componente muy importante en la lucha contra la pobreza. En el Gráfico N° 4, se representan los valores de egresos reales (2009) que los municipios destinaron en obras públicas y acciones sociales como porcentaje de sus ingresos obtenidos en el año 2009 frente a su Índice de Marginación (2005). Se distingue, que existe una asociación lineal positiva con un coeficiente de R cuadrado de 36%, esto es, a medida que aumenta los valores del IMG aumentan los recursos destinados a egresos a obras públicas y acciones sociales. No obstante, se constata que algunos Municipios son atípicos con esta relación, debido a situaciones en la que se

⁹Obras Públicas son las Asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país (INEGI, 2000).

involucran otros factores que no se están identificando, se sugiere este tema como un caso relevante para explorarse en un futuro.

Gráfico N°4 Obras públicas y acciones sociales (20 09) en los municipios con relación a sus Índices de Marginación (2005).



Fuente: Elaboración propia basada en los resultados de la Evaluación de la Cuenta Pública del Estado de Veracruz, del Órgano de Fiscalización (ORFIS), CONAPO, 2010.

A continuación se presenta un análisis de operación empírica sobre el nivel de gestión de desarrollo social de los municipios veracruzanos, que servirá de base para las bases para la creación de un Fondo Concursable para el fortalecimiento de la gestión pública, orientado a distribuir incentivos exclusivamente en aquellos ámbitos de gobierno que demuestren resultados favorables en los índices de pobreza que se establecen en la LCF. Para el análisis de la información se recurrió al Modelo de Componentes Principales¹⁰, el cual transforma un conjunto de variables correlacionadas en otro no correlacionado, ordenando los indicadores transformados, de forma tal que el primer componente trate de explicar la mayor proporción de varianza de los datos como sea posible. Para el análisis de la información se utilizó el paquete

¹⁰ Los objetivos más importantes de todo análisis por componentes principales son: A) Generar nuevas variables que puedan expresar la información contenida en el conjunto original de datos. B) Reducir la dimensionalidad del problema que se está estudiando, como paso previo para futuros análisis y C) Eliminar cuando sea posible, algunas de las variables originales si ellas aportan poca información (OEA, 1986).

estadístico de Statistical Package for the Social Sciences SPSS V16. Los resultados permitirán diseñar y orientar la toma de decisiones de políticas públicas y focalización de los recursos del FISM.

1.8 ANÁLISIS DEL NIVEL DE GESTIÓN EN DESARROLLO SOCIAL

El Cuadro N° 2, ilustra los estadísticos utilizados de los indicadores de los niveles de gestión en relación a la carencia municipal en materia de pobreza. Los resultados evidencian, que en promedio los mayores problemas de las municipalidades corresponden a la población ocupada que recibe ingresos menores a dos salarios mínimos con un 67.42%, así como, al porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud con un 66.69%. Esto, muestra la necesidad de focalizar y mejorar la gestión del FISM en mayor medida a acciones de política pública en materia del empleo y salud. Otro indicador importante se relaciona con las viviendas con hacinamiento que en promedio representan un 53.8%; la población mayores de 15 años sin primaria completa representa en promedio un 43.96%. Los demás indicadores no se deben desestimar para el diseño de políticas públicas ya que representan sectores de la población con problemas sociales (principalmente conformados por los más pobres de la sociedad).

Cuadro N°2 Estadísticos porcentuales de la dimensión de desarrollo social¹¹.

	Número	Rango	Mínimo	Máximo	Media	Desviación	Varianza
ANAL05_1	212	63.62	3.88	67.50	19.76	10.46	109.42
SPRI05_2	212	65.73	12.69	78.42	43.96	12.67	160.52
OVSDS05_3	212	36.10	0.22	36.32	6.73	6.65	44.21
OVSEE05_4	212	42.82	0.14	42.96	6.11	6.09	37.08
OVSAE05_5	212	84.70	0.00	84.70	27.41	21.12	446.03
VHAC05_6	212	63.87	25.44	89.31	53.08	13.11	172.00
OVPT05_7	212	89.98	1.54	91.52	31.87	22.09	488.03
PO2SM_8	212	44.60	35.68	80.29	67.42	9.77	95.52

¹¹ **ANAL05_1** = 1 i1 Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más; **SPRI05_2** = 2 i1 Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, **OVSDS05_3** = 3 i1 Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario, **OVSEE05_4** = 4 i1 Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, **OVSAE05_5** = 5 i1 Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada , **VHAC05_6** = 6 i1 Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, **OVPT05_7** = 7 i1 Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, **PO2SM_8** = 8 i1 Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, **PSD_ss_9** = 9 i1 Porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud, **TMIInf_10** = 10 i1 Tasa de mortalidad infantil.

PSD_ss_9	212	85.08	13.83	98.92	66.69	20.69	428.19
TMIInf_10	212	48.46	7.54	56.00	24.14	8.28	68.57

Fuente: Elaboración propia basada en información de la CONAPO, CONEVAL, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011.

La medida de Keiser-Meyer-Olkin (KMO) es un test para conocer la idoneidad de los datos y utilizar el método de componentes principales para el análisis de las variables. De acuerdo con Visauta (1998) la medida (MKO) se clasifica de la siguiente manera: De $1 < KMO \leq 0.90$ la idoneidad de los datos se consideran excelentes; de $0.90 < KMO \leq 0.80$ se consideran buenos; de $0.80 < KMO \leq 0.70$ son considerados aceptables; de $0.70 < KMO \leq 0.60$ se consideran mediocres o regulares; de $0.60 < KMO \leq 0.50$ se consideran malos; de $KMO < 0.50$ muy malos. El Cuadro N° 3 muestra que el valor KMO corresponde a .81 y por tanto se puede considerar como aceptable el modelo y continuar con el análisis de componentes principales. Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett se utiliza para verificar si la matriz de correlaciones es una matriz de identidad, es decir, si todos los coeficientes de la diagonal son iguales a la unidad y los extremos a la diagonal iguales a cero. En el ejemplo, con un valor de 1759.06 y un grado de significación $p = .000$ resulta evidente que no se trata de una matriz de identidad.

Cuadro N°3 Test de KMO y prueba de Bartlett.

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.81
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	1759.06
	df	45
	Sig.	.000

Fuente: Método de KMO. Análisis de Componentes Principales.

El Cuadro N°4, presenta los resultados de la comun alidades¹² en donde se puede apreciar que la extracción superior corresponde tanto a la tasa de mortalidad infantil como a la población sin primaria completa de 15 años o más

¹² La comunalidad es la proporción de variabilidad de una variable explicada por el conjunto de los k primeros factores (Ferrán Aranaz, 2001). La comunalidad de una variable es la proporción de su varianza explicada por el modelo obtenido. En el ejemplo, las variables mejores explicadas son la 2 y 10.

(0.891), siguiendo muy de cerca la población mayores de 15 años sin educación primaria completa en 0.803. Le siguen en orden descendente los indicadores 8, 6, 7, 5, 4, 9; siendo la variable de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario (3) la de menor categoría con 0.167.

Cuadro N°4 Comunalidades de los aspectos de desarrollo social.

	Inicial	Extracción
ANAL05 1	1	0.803
SPRI05 2	1	0.891
OVSDS05 3	1	0.167
OVSEE05 4	1	0.648
OVSAE05 5	1	0.667
VHAC05 6	1	0.718
OVPT05 7	1	0.701
PO2SM 8	1	0.768
PSD ss 9	1	0.440
TMIInf 10	1	0.891

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

En el Cuadro N°5 se puede observar la varianza¹³ total explicada de los Eigenvalues (valores propios de cada componente) asociados a la matriz de correlaciones. En ella se recogen los porcentajes individuales y acumulados, la proporción de varianza total explicada por cada factor, tanto para la solución de extracción como para la rotada.

Cuadro N°5 Varianza total explicada de indicadores del desarrollo social.

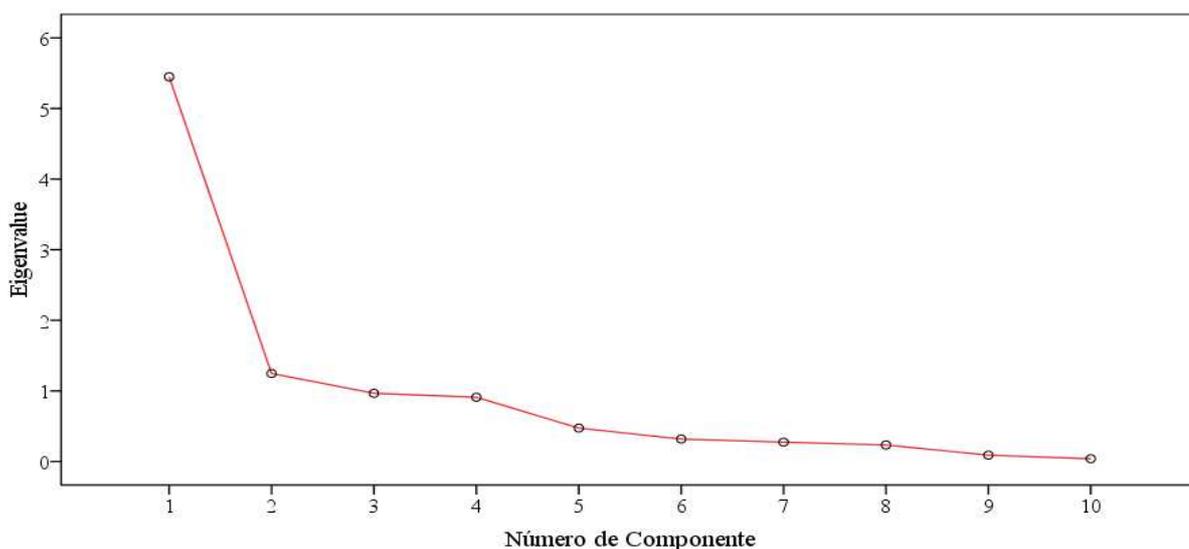
Indicador	Eigenvalues iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de Varianza	% Acumulado	Total	% de Varianza	% Acumulado
1	5.45	54.49	54.49	5.45	54.49	54.49
2	1.25	12.47	66.95	1.25	12.47	66.95
3	0.97	9.66	76.62			
4	0.91	9.10	85.72			
5	0.47	4.73	90.45			
6	0.32	3.18	93.63			
7	0.27	2.74	96.37			
8	0.23	2.34	98.71			
9	0.09	0.90	99.61			
10	0.04	0.39	100.00			

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

¹³ La Varianza es la media aritmética de las desviaciones cuadráticas con respecto a la media.

El valor característico asociado al primer Componente Principal (5.45), es muy superior al resto, en tanto que este componente resume el 54.49% del total de la varianza. Los dos factores incluidos en el modelo son capaces de explicar aproximadamente el 66.95% de la variabilidad total, lo que puede interpretarse como un porcentaje aceptable. Lo que se busca con los componentes principales es proyectar el espacio definido por los diez indicadores sobre uno unidimensional.

Gráfico N°5 Sedimentación de los indicadores de los aspectos de desarrollo social.



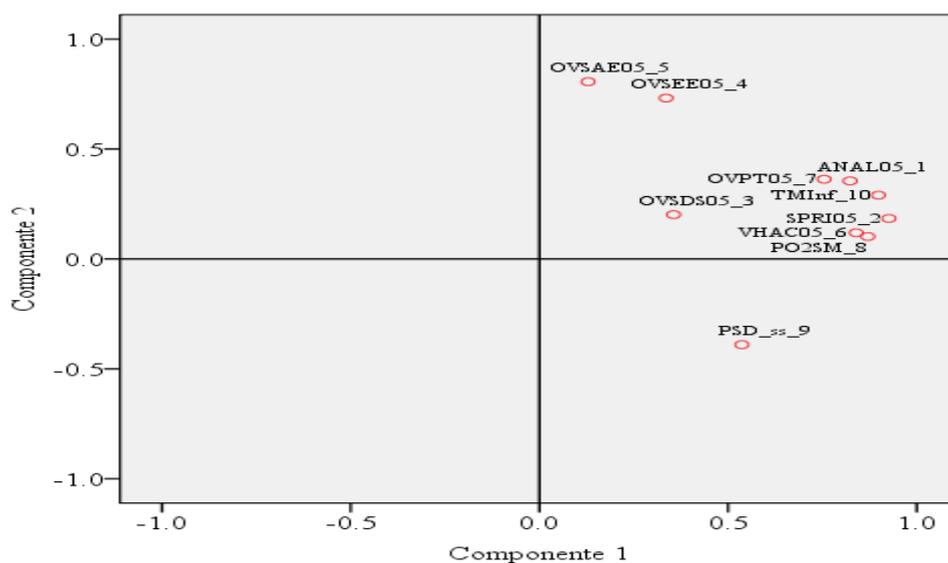
Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

El Gráfico N° 5 de sedimentación determina el número óptimo de factores, y representa el tamaño de los autovalores, además, se muestran los autovalores ordenados de mayor a menor. Si un autovalor se aproxima a cero, esto significa que el factor correspondiente a ese autovalor es incapaz de explicar una cantidad relevante de la varianza total de la información.

A la vista de los resultados, en el Gráfico N°6 se presentan los valores de cada variable en las coordenadas que corresponden a los pesos factoriales de las mismas en los ejes de cada factor. Pueden ser valores comprendidos

entre -1 y 1 , y obviamente cuanto mayor sea esta coordenada, más contribuye a la formación del eje, a la inercia del mismo (Visauta, 1998).

Gráfico N°6 Componentes en espacio rotado de los aspectos de desarrollo social.



Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

Los indicadores correspondientes a las variables 1_{i1} , 2_{i1} , 3_{i1} , 6_{i1} , 7_{i1} , 8_{i1} , y 10_{i1} están altamente correlacionadas entre sí y a su vez correlacionadas positivamente con el componente 1 (están situadas cercanas al extremo positivo del eje), en cambio, el indicador 9_{i1} es negativo a la relación con el primer factor. Por otro lado, los indicadores 4_{i1} y 5_{i1} están relativamente correlacionadas entre sí y a su vez correlacionada positivamente con el componente 2. El Cuadro N° 6, muestra la matriz de coeficientes de puntuaciones de componentes, escogiendo el primero cuyo coeficiente pondera cada una de las variables (estandarizadas).

Cuadro N°6 Matriz de coeficientes de puntuaciones de componentes

Indicador	Componente	
	1	2
ANAL05_1	0.143	0.088
SPRI05_2	0.205	-0.057
OVSDS05_3	0.052	0.073
OVSEE05_4	-0.063	0.461
OVSAAE05_5	-0.132	0.557

VHAC05_6	0.195	-0.087
OVPT05_7	0.123	0.107
PO2SM_8	0.207	-0.105
PSD_ss_9	0.221	-0.393
TMInf_10	0.176	0.025

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales. Método de Rotación: Varimax¹⁴ con normalización de Kaiser. Puntuaciones de componentes.

Con la matriz de coeficientes de puntuaciones de los componentes, se procedió a combinar linealmente el primer componente de la matriz de coeficientes, con las diez variables estandarizadas de la primera dimensión. Los resultados fluctuaron entre -0.23514 y 0.25303. Posteriormente, se aplicó la estratificación óptima desarrollada por Dalenius y Hodges para segmentar un conjunto de valores y agruparlas lo más homogéneas dentro de los estratos y más heterogéneas entre los estratos. Los intervalos obtenidos en la estratificación son los siguientes estratos: a. (-0.23214, -0.08802], b. (-0.08526, 0.00906], c. (0.01054, 0.10705], d. (0.10998, 0.19776], y. (0.20562, 0.25303]. De esta manera, cada Municipio se agrupó de acuerdo a su nivel de gestión en sobre las variables de desarrollo social respectivo previamente establecido. Con ello, se buscó determinar cuál ha sido el compromiso que han asumido los gobiernos locales en focalizar los recursos en la lucha contra la pobreza medida a través del mejoramiento de las condiciones de desarrollo de la sociedad. Los niveles se clasificaron de la siguiente manera:

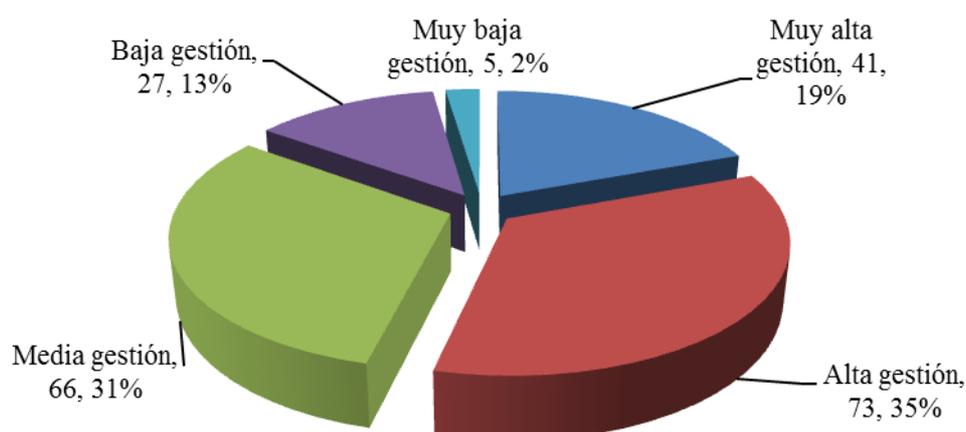
- a) Muy Alta gestión. Municipios que muestran indicadores de desarrollo social muy altos, principalmente en aquellos que tienen relación con los componentes establecidos en el IMP.
- b) Alta gestión. Municipios que han logrado tener altos niveles de desarrollo social, no obstante, requerirán aumentar sus esfuerzos para mejorar su situación en el corto plazo.
- c) Mediana Gestión. Municipios que tienen indicadores de desarrollo social que se encuentran en un nivel intermedio. Por tanto, cuentan con las posibilidades de mejorar su situación en un mediano plazo.

¹⁴ Es un método de rotación ortogonal que minimiza el número de variables que tienen saturaciones altas en cada factor. Simplifica la interpretación de los factores. Para mayor información véase la metodología para el cálculo del IMG de la CONAPO.

- d) Baja Gestión. Municipios que necesitan realizar intensos esfuerzos para que incrementen su nivel de desarrollo social.
- e) Muy Baja Gestión. Municipios en donde los retos en la lucha contra la pobreza son mayores, pero también las oportunidades para mejorar su gestión de los recursos del FISM. Por tanto, el Estado debe identificar sus principales carencias y potenciar sus capacidades a través de la discriminación positiva.

En el Gráfico N° 7, se puede distinguir el nivel de gestión en desarrollo social que presentan los Municipios del Estado de Veracruz. Al respecto, se aprecian 73 con nivel de alta gestión con un porcentaje del 35% respecto al total. El 15% de los gobiernos locales se sitúan dentro de las categorías de baja a muy baja gestión sumando ambas 32 municipios. Esto, indica la necesidad de implementar políticas públicas encaminadas a mejorar su situación de desarrollo para aumentar los estándares de calidad de vida de la población más necesitada.

Gráfico N°7 Número de municipios según Nivel de Gestión en Desarrollo Social.



Fuente: Elaboración propia basada en resultados de la estandarización de los indicadores de desarrollo social con el primer componente.

La heterogeneidad socioeconómica entre los Municipios, debe ser un elemento a considerar en los criterios de asignación del FISM. A pesar de lo anterior, resulta complejo que en el corto plazo se puedan generar cambios

legislativos en la LCF, ello dependería del compromiso social y político de los actores involucrados. Sin embargo, pueden existir otros caminos viables para la implementación del modelo de gestión, como es el caso de la creación de un Fondo Concursable con un enfoque de premiación a aquellos gobiernos con resultados de impacto positivos de los programas descentralizados lo que fortalecería la gobernanza y gestión pública municipal.

1.9 CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. La modernización de la gestión pública de los recursos descentralizados, representa para los municipios un reto que debiera incorporar evaluaciones con criterios de eficiencia, eficacia, equidad y resultados. De este modo, la innovación de instrumentos en la lucha contra la pobreza debe generarse desde lo local, ya que la descentralización es necesaria pero no suficiente, para garantizar que los recursos sean orientados y dirigidos de manera justa a los grupos objetivo.
2. Al analizar la LCF en México, se comprueba que el sistema de descentralización fiscal, carece de incentivos para promover iniciativas municipales sobre la focalización de los recursos del FISM hacia los sectores más desprotegidos. A la vez, se constata que los esfuerzos que en un momento dado desarrollen los Municipios para disminuir el IMP terminan siendo contrarrestados por incentivos contrarios a la LCF. Un sistema que entrega los fondos en función de la pobreza disminuye los incentivos para superar la pobreza, que es justamente el objetivo del programa.
3. Para solucionar lo anterior, se plantea para un siguiente estudio de investigación la creación de indicadores de gestión pública de los recursos descentralizados del FISM, con el propósito de ser utilizados periódicamente para medir el rendimiento y efectividad de las acciones del gobierno. Sobre la base de los resultados, se propone crear incentivos en forma continua y permanente como una estrategia de política de desarrollo local. Esto disminuirá el Riesgo Moral que puedan ejercer los gobiernos en

el ejercicio y comprobación de los gastos del fondo, ya que los recursos son distribuidos de acuerdo al IMP que carece de controles por desempeño hacia el interior de la gestión pública municipal.

4. En la medida que se implementen más y mejores iniciativas desde lo local para la focalización del FISM, se generarán aprendizajes y mejores resultados que serán transformados en incentivos al desempeño, legitimando las acciones de gobierno y la política de descentralización. Para ello, la implementación de una política de discriminación positiva resulta fundamental para que el Gobierno Federal y Estatal, lideren un programa de fortalecimiento de la gestión pública a través de la creación de un Fondo Concursable que tenga como misión su distribución en los ámbitos de gobierno que demuestren resultados favorables en la lucha contra la pobreza.
 - a. La operatividad del FISM requerirá en la práctica de una institucionalidad sólida y de un profundo conocimiento cuantitativo de los beneficiarios y no beneficiarios: Encuestas de Hogares, Censos de Población y Fichas de identificación de la población objetivo. Los buenos resultados dependerán no sólo de la voluntad política, sino también de la capacidad de gestión, de información, profesionalización y concientización de la estrategia de desarrollo local, que involucre el esfuerzo técnico y político, compromiso y participación por parte de los actores correspondientes.
5. Finalmente, para lograr lo anterior el Gobierno del Estado debe institucionalizar las reformas necesarias e instrumentos de política de modernización pública; revisando y examinando continuamente las oportunidades de compromiso y responsabilidad; de tal manera, que se generen los incentivos necesarios que impulsen a los Municipios a optimizar en la medida de lo posible los recursos del FISM.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F.** La Evaluación de las Políticas Públicas. Estudio introductorio. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda edición. México, 1996.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL).** El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Cap. VIII Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes. Santiago de Chile, 1998.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).** Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. México. 2011a.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).** El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México. 2011b.
- Ferrán, Aranaz, Magdalena.** SPSS para Windows Análisis Estadístico. McGraw-Hill, Interamericana de España, 2001.
- Finot, Ivan.** Descentralización en América Latina: teoría y práctica. CEPAL Serie Gestión Pública. Santiago de Chile, 2001.
- Gobierno del Estado de Veracruz.** Gaceta Oficial Tomo CLXXXI Núm. Ext. 32, 2010.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.** Sistema Nacional de Información Municipal. México, 2011.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.** Manual de Fiscalización, Cuenta Pública Ramo 033 FISM y FAFM. México, 2003.
- Pla, Laura E.** Análisis Multivariado: Método de Componentes Principales. Organización de Estados Unitarios (OEA), Washington D. C. 1986.
- Presidencia de la República.** Cuarto Informe de Gobierno. México D. F. 2010.
- Raczynski, Dagmar.** Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas instituciones y recursos, CIEPLAN-BID, Cáp. 1 "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y enseñanzas de política" Santiago de Chile. 1995.

Sánchez González, José. J. El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, en Gestión y Política Pública volumen XVIII, núm. 1. México. 2008.

Visauta, Vinacua. Análisis estadísticos con SPSS para Windows. McGraw-Hill, Interamericana de España, 1998.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Consejo Nacional de Población (CONAPO). Bases de datos sobre proyecciones de la población en México, Índice de Marginación. <http://www.conapo.gob.mx/> (acceso noviembre, 2011).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval). Indicadores de pobreza en México. www.coneval.gob.mx/ (acceso marzo 14, 2012).

Cámara de diputados (Congreso de la Unión). Bases de datos y leyes federales www.diputados.gob.mx/ (acceso abril 20, 2011).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consulta de Bases de datos. <http://www.cepal.org> (acceso enero 15, noviembre 25, 2011).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Bases de datos del Sistema Nacional de Información Municipal. www.inafed.gob.mx/ (acceso agosto 15, 2012).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo de población. www.inegi.org.mx (acceso febrero 15, 2012).

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS). www.orfis.gob.mx (acceso febrero 15, 2010).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Bases de datos estadísticos y decretos para el FISM. www.sedesol.gob.mx/ (acceso mayo 15, enero 6, 2012).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Bases de datos sobre los recursos descentralizados en México. www.shcp.gob.mx/ (acceso diciembre 15, 2012).

