

La asignación de recursos presupuestales para la construcción de infraestructura social municipal

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

El presente documento analiza la distribución del Ramo 33, particularmente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se destinan a un grupo de 60 municipios. El objetivo del trabajo es evaluar si se cumple una función compensatoria en su asignación, tal y como lo consigna la Ley Coordinación Fiscal.

Introducción

En México, la inclusión del Ramo 33 en el esquema de relaciones intergubernamentales constituyó el puente entre un sistema fiscal basado exclusivamente en participaciones federales (Ramo 28), cuya naturaleza es, en principio resarcitoria, a un sistema fiscal donde la generación de riqueza de las entidades federativas no es el principal criterio de asignación de recursos, sino también su grado de desarrollo económico y social; es decir, un esquema de repartición de naturaleza compensatoria.

A través del Ramo 33, la Federación transfiere recursos a los gobiernos locales, que se destinan de manera fundamental a la creación de infraestructura social básica y a la atención de rezagos en materia de educación, salud y vivienda. En el Ramo 33 se integran rubros de gasto social descentralizados o en proceso de descentralización, que antes estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Este ramo se compone de siete fondos, sin embargo, sólo dos se destinan en forma directa a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). Los recursos de dichos fondos se transfieren inicialmente a las entidades federativas, las cuales hacen lo propio con sus respectivos municipios. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que estos recursos deben transferirse de manera compensatoria, es decir, los gobiernos locales que tienen más rezagos económicos y sociales son los que más ingresos deben recibir.

En este contexto y dada la importancia que reviste la distribución de estos fondos para el combate a la pobreza, en el presente documento se realizó un análisis de la distribución de los recursos del FAIS en el ámbito municipal. El principal objetivo fue verificar si la asignación de dichos recursos se da prioritariamente a los municipios con los mayores rezagos econó-

micos y sociales. Para ello, se tomaron como referencia los Índices de Marginación Municipal publicados por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en los años 2000 y 2005. El análisis se llevó a cabo en un conjunto de 60 municipios pertenecientes a los estados de Veracruz, Hidalgo, Nayarit, Zacatecas, Guanajuato, Quintana Roo y Morelos, entidades que mejoraron sus índices de marginación a nivel estatal en el periodo 2000-2005.

Dentro de los hallazgos del estudio se observó que en los municipios de menor marginación de la muestra analizada no se cumplen los criterios de distribución compensatorios señalados en la LCF, al ser de los municipios que reciben menor porcentaje FAIS en su entidad. Por otra parte, en las capitales de los estados o en otras ciudades importantes, si bien su grado de marginación es muy bajo, se observa que en estos casos la distribución de los recursos del FAIS tuvo que ver más con el porcentaje de la población de estos municipios respecto del total estatal y no con su nivel de marginación.

Planteamiento del problema

El sector público en México está organizado en varios órdenes de gobierno y cada uno de ellos ejerce algunas funciones comunes a todos y otras

exclusivamente de su ámbito territorial. Así, el nivel central o federal se encarga de la provisión de bienes públicos con alcance nacional, mientras que los gobiernos estatales y municipales proveen bienes públicos para subconjuntos de la población localizados en sus jurisdicciones.

Sin embargo, un rasgo común que distingue a muchos países ha sido su proclividad para establecer cambios en las responsabilidades del gasto para cada uno de sus órdenes de gobierno.¹ Estos procesos de descentralización han motivado el traspaso de muchas actividades públicas hacia los niveles inferiores de gobierno o la profunda reasignación de funciones de gasto del nivel central hacia los gobiernos locales.

El gobierno federal mexicano no ha sido ajeno a estos procesos de descentralización. Desde la década de 1980, a través de diversas modificaciones a la LCF, se ha llevado a cabo una transferencia de recursos a las autoridades locales para su ejercicio en áreas específicas que previamente ejercía la federación de manera directa en los estados.

El caso más notable es el de la educación básica por la magnitud de los recursos humanos y materiales involucrados y por el impacto en las

¹ Dennis Rondinelli, "What Is Decentralization?", en *Banco Mundial, Decentralization Briefing Notes*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002.

finanzas estatales.² Sin embargo, también se han llevado a cabo reformas importantes para otros servicios públicos, como los de salud y los de desarrollo social. Estas modificaciones dieron origen a un nuevo ramo presupuestal (Ramo 33) que incluye diversos fondos de transferencias intergubernamentales, dentro de los cuales destaca el FAIS que incluye la parte del gasto público destinada a la construcción de infraestructura para la población en condiciones de marginación.

Para algunos autores, la nueva definición y coordinación de las funciones de gasto entre los distintos niveles gubernamentales ha sido de crucial importancia para una eficiente y equitativa provisión de bienes y servicios públicos. Como resultado de la creación del FAIS, los gobiernos locales reciben actualmente más recursos financieros que en el pasado para llevar a cabo proyectos de superación de la pobreza.³

No obstante, este aumento en la asignación de transferencias hacia estados y municipios ha generado dudas sobre los impactos que ha tenido el FAIS en la reducción de los niveles de marginación. Algunos autores señalan que los recursos de estos fondos descentralizados se han aplicado sin establecer una prioridad de focalización regional hacia los gobiernos locales más pobres.⁴

Cabe señalar que en el FAIS se utilizan una o dos fórmulas ponderadas por nivel de pobreza para distribuir los recursos de inversión hacia estados y municipios. Los recursos financieros inicialmente se cargan en las tesorerías de los estados, sujetándolos a condiciones estrictas para

² Carlos Ornelas, "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", *Revista de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 1, México, 2003.

³ Entre los trabajos que abordan dichos temas se encuentran: Ignacia Fernández, *Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza*, Documento presentado en el Décimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005; Enrique Cabrero, "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, y Lee Glaessner et al., *Alivio de la pobreza y fondos de inversión social: la experiencia latinoamericana*, Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

⁴ Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda, *Descentralización a escala municipal en México: la inver-*

transferirlos a la mayoría de los municipios bajo el título de Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). El resto permanece a nivel estatal bajo el título de Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

En virtud de lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar los principales aspectos relativos a las transferencias del gobierno federal (en particular del Ramo 33) hacia los municipios. Para el efecto se realizarán algunos cálculos con el fin de establecer la forma en que se distribuyen los recursos federales en un conjunto de municipios, especialmente en lo que concierne al FISM. Otro tema que se aborda en este documento es la vinculación entre el sistema de transferencias intergubernamentales y el papel del FISM como un mecanismo para superar la marginación.

Origen del Ramo 33

Durante la administración federal 1982-1988 se presentaron diversas propuestas de descentralización, que representaron un gran avance en el fortalecimiento del federalismo al permitir que los gobiernos locales quedaran como responsables de la operación de diversos servicios públicos. Algunas de estas medidas fueron las modificaciones al Artículo 115 constitucional, que otorgaron al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos; la creación del Sistema Nacional de Planeación; y el diseño de una política regional basada en la descentralización del Ramo 26.

En la década de 1990, con la aprobación de la nueva LCF, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 "Solidaridad y Desarrollo

sión en infraestructura social, Documento de trabajo núm. 594, CEPAL, Chile, 2004. Asimismo, según un estudio que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hizo en México sobre los gastos de la federación, algunas asignaciones del gasto federal descentralizado, en particular en el Ramo 33, no corresponden a las diferencias en los niveles de desarrollo humano entre las entidades. "PNUD: la asignación del gasto no considera los diferentes desarrollos de los estados", *La Jornada*, Sección Economía, 10 de febrero de 2004.

Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% entre 1996 y 1997.⁵

En 1997 la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización. Sin embargo, por medio de una reforma a la LCF, en 1998 se creó el Ramo 33, “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, como una tercera vertiente del federalismo. La importancia de esta modificación en el sistema de relaciones intergubernamentales radicó en que, a partir de esta fecha, los fondos descentralizados se otorgaron a estados y municipios por ley y no por convenio, como sucedía hasta 1997.

El Ramo 33 se integró con los programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los ramos 12, 25 y 26 y constaba de cinco fondos: 1. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), 2. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), 3. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 4. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (Fortamun) y 5. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Con el tiempo se añadieron dos más: 6. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA), y 7. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

El Ramo 33 forma parte de un conjunto mayor de recursos que se destinan a estados y municipios y que se conoce como gasto federal descentralizado (GFD).⁶ El GFD se ha fortalecido progresivamente con presupuestos crecientes y ajustes operativos diversos. En el Cuadro 1 se presenta la evolución del GFD y se describe su comportamiento, desde la creación del Ramo 33 en 1998 y hasta el 2006.

⁵ Marcela Astudillo Moya, *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo xx*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 38-43.

⁶ El gasto federal descentralizado comprende los ramos 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; 28: Participaciones Federales; 33: Aportaciones Federales; Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), Alianza para el Campo y los Convenios de Descentralización.

Como se observa en el Cuadro 1, la descentralización del gasto público ha avanzado en México. Cada año los estados y municipios captan más recursos federales. Particularmente, la suma de participaciones y aportaciones federales ha sido equivalente a más o menos 90% del gasto federal descentralizado en el periodo analizado.

Sin embargo, la diferencia más importante entre los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones) es la siguiente: las participaciones que reciben los estados y municipios son ejercidos de manera libre (discrecionalmente) por los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario, las aportaciones federales no se ejercen libremente, estos recursos están condicionados desde la federación y en su mayoría deben atender problemas relacionados con educación, salud e infraestructura social básica en los estados y municipios.

En otras palabras, los recursos del Ramo 33 son etiquetados y se destinan a fines específicos determinados por la LCF. Asimismo, estos recursos se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se otorgan más recursos a las entidades y municipios más rezagados y no con base en la riqueza que aportan a la nación. Justo en este último rubro del Ramo 33 es donde se concentrará el análisis de este artículo. A continuación se presentan diversos cuadros con datos anuales de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33).

En relación con la evolución del Ramo 33 y considerando sólo el Cuadro 2, se puede argumentar (en precios corrientes) que año con año los estados y municipios han recibido mayores recursos. Sin embargo, atendiendo al Cuadro 3, se observa que el Ramo 33 (en el agregado) ha experimentado variaciones de sus recursos en términos reales. En los tres primeros años creció de manera considerable; de 2001 a 2004 se mantuvo más o menos constante; de 2004 a 2005 creció nuevamente y en 2006 experimentó una caída real de 2.5% respecto al año anterior.

La Gráfica 1 muestra un panorama más claro de las diferentes perspectivas acerca de la evolución del Ramo 33, es decir, desde su perspectiva nominal se observa un crecimiento constante, sin embargo, atendiendo a las variaciones reales, es posible identificar que el Ramo 33 no sólo ha

Cuadro 1
Gasto federal descentralizado a las entidades federativas y los municipios como proporción del producto interno bruto y de la recaudación federal participable (porcentajes)

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006¹</i>
<i>Gasto federalizado como porcentaje:</i>									
Del producto interno bruto	6.8	7.0	7.3	7.9	8.0	8.1	7.9	8.1	7.7
De la recaudación federal participable	58.8	57.9	57.2	59.9	63.9	60.6	61.2	61.1	59.4
<i>Estructura porcentual del gasto federal descentralizado</i>									
Participaciones federales (Ramo 28)	43.6	43.5	44.2	42.8	42.7	40.5	39.6	41.2	43.0
Previsiones y aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33)	47.9	50.7	48.4	48.7	48.1	47.7	45.6	45.6	48.1
Convenios de descentralización	8.6	5.8	5.7	5.8	6.3	6.2	6.6	6.3	5.6
PAFEF			1.7	2.8	2.9	5.6	8.2	6.9	3.3

¹ Porcentajes con base en la recaudación federal participable autorizada por la Cámara de Diputados.
Fuente: Tomado del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

Cuadro 2
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (millones de pesos corrientes)

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006 (A)¹</i>
Total	114 700.7	152 062.8	181 609.0	209 417.3	226 146.5	247 728.0	258 830.9	289 756.9	292071.9
FAEB	79 997.9	97 417.2	115 263.7	130 648.4	141 175.9	156 392.5	162 265.2	180 571.1	177643.5
FASSA	13 846.4	18 190.1	22 832.4	25 336.7	27 588.1	32 936.3	34 532.1	38 042.6	3 8980.5
FAIS/FISE	1 261.1	1 688.7	1 937.9	2 310.6	2 640.2	2 706.7	2 849.6	3 228.7	3 452.4
FAIS/FISM	9 142.3	12 244.9	14 051.8	16 753.5	19 143.7	19 626.0	20 662.0	23 410.4	25 032.6
FAM	3 720.9	4 558.0	5 227.4	6 231.1	7 115.1	7 287.7	7 655.4	8 673.7	9 274.7
Fortamun	6 732.1	13 097.6	15 030.3	19 539.1	22 326.7	22 889.2	24 097.6	27 303.0	29 194.9
FASP ²		4 715.0	5 213.9	5 786.4	3 210.0	2 733.0	3 500.0	5 000.0	5 000.0
FAETA ²		151.3	2 051.6	2 811.5	2 946.8	3 156.6	3 269.0	35 27.4	3 493.3

¹ Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 autorizado por la Cámara de Diputados.

² Fondos creados en 1999.

Puede ser que la suma de los parciales no coincida con el total, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

Cuadro 3
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
Evolución del periodo 1998-2006 (variación real en %)

Concepto	1999/ 1998	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005
Total	14.3	5.4	8.9	1	1	0.1	5.8	-2.5
FAEB	5.0	4.4	7.1	1	2.1	-0.6	5.2	-4.9
FASSA	13.3	5.8	4.8	1.8	10	0.4	4.1	-0.9
FAIS/FISE	15.5	3.9	12.6	6.8	-5.5	0.9	7.1	3.4
FAIS/FISM	15.5	3.9	12.6	6.8	-5.5	0.9	7.1	3.4
FAM	5.6	3.8	12.6	6.8	-5.6	0.6	7.1	3.4
Fortamun	67.8	3.9	21.5	5.3	-1.8	-0.5	7.1	3.4
FASP ²		-0.7	3.8	-48.9	-18.4	21	35	-3.3
FAETA ²		990.6	28.1	-3.4	2.6	-2.1	2	-4.2

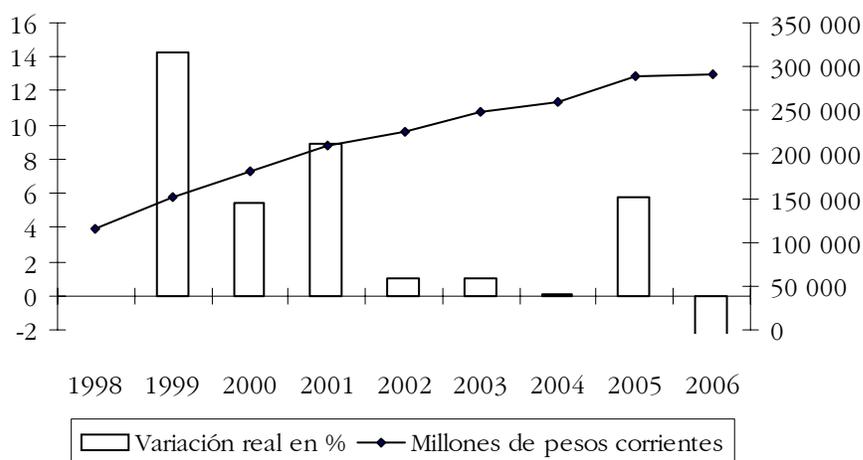
¹ Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 autorizado por la Cámara de Diputados.

² Fondos creados en 1999.

Puede ser que la suma de los parciales no coincida con el total, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

Gráfica 1
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Evolución
del periodo 1998-2006 (en millones de pesos corrientes y variación real en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

dejado de crecer a un ritmo acelerado, sino que ya presenta tasas negativas de crecimiento.

La estructura porcentual del Ramo 33 es un reflejo de los recursos que transfiere la federación en virtud de la descentralización de los servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. La Gráfica 2 muestra una distribución porcentual del Ramo 33 en el presupuesto de egresos de la federación para este año.

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

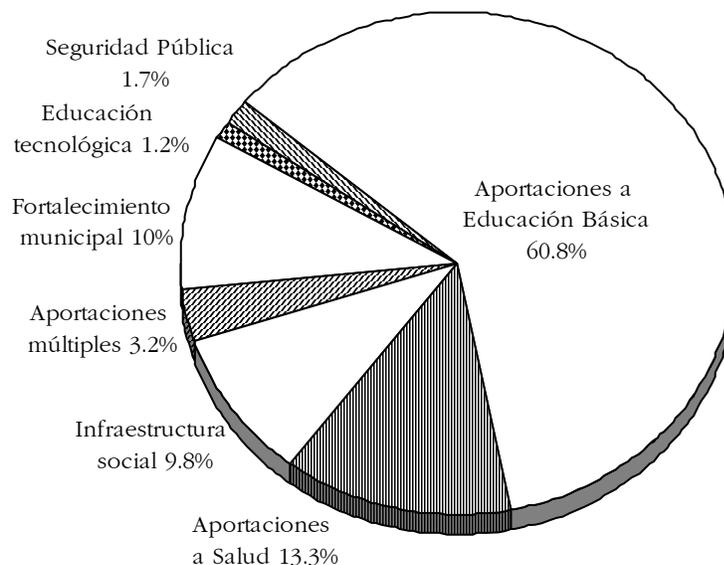
En la LCF, específicamente en los artículos 26 al 46, se definen los criterios para distribuir los siete fondos de aportaciones federales que integran el Ramo 33 y el uso que las autoridades estatales y, en su caso, las municipales, deben darle a estos recursos. Sin embargo, sólo dos de los fondos, el FAIS y el Fortamun, asignan recursos directamente a los municipios del país. Por rebasar los propósitos de este artículo, no se llevará a cabo un análisis de los recursos del Fortamun.

Como se mencionó antes, el FAIS se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM). El FAIS se determina 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 (RFP). Del total de la RFP, 0.303% corresponde al FISE y 2.197% al FISM.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien de manera directa a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por ejemplo:

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destina a los servicios de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vi-

Gráfica 2
Presupuesto de Egresos de la Federación 2006
Estructura porcentual del Ramo 33



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

vienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

- El Fondo de Infraestructura Social Estatal se destina a obras y acciones de alcance o ámbito regional o intermunicipal.
- En el caso de los municipios, éstos podrán disponer de hasta 2% del total de recursos del FISM para la realización de un programa de desarrollo institucional.

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), distribuye el FAIS entre los estados, considerando criterios de marginación y pobreza. Para establecer la proporción que corresponde a cada estado, se basa en el nivel de pobreza extrema que éste tenga respecto al nivel nacional. El gobierno federal utiliza el siguiente procedimiento para establecer el monto de FAIS asignado a los estados:

1. Primero calcula el índice global de pobreza (IGP). El cálculo comienza con la identificación de las brechas en las siguientes necesidades básicas:
 - a) Ingreso per cápita del hogar;
 - b) Nivel educativo promedio por hogar;
 - c) Disponibilidad de espacio de la vivienda;
 - d) Disponibilidad de drenaje; y
 - e) Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.
2. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I del artículo 34 de la LCF; una vez sumadas se obtiene el IGP por hogar.
3. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar.
4. El agregado estatal de masa carencial es la suma de las masas carenciales de todos los hogares en pobreza extrema en ese estado.
5. Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la masa carencial nacional.

6. Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la masa carencial nacional (MCN), para determinar la participación porcentual que de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE^k}{MCN} \cdot 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k;

MCE^k = Masa carencial del estado k; y

MCN = Masa carencial nacional.

Así, la distribución del FAIS hacia los estados se realiza en función de la proporción que corresponde a cada uno de ellos en la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido en la LCF. En el Cuadro 4 se presenta la distribución de FAIS en las entidades federativas en el periodo 2000-2005.

En este cuadro es posible observar que la federación ha asignado, de manera constante, mayores recursos del FAIS a aquellas entidades federativas que se encuentran en las categorías de muy alta o alta marginación, tal es el caso de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Por otra parte, los estados deben distribuir entre sus municipios los recursos del FAIS con los mismos criterios arriba descritos, tratando de enfatizar el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, los gobiernos estatales pueden utilizar las siguientes cuatro variables, sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas, para distribuir a los municipios los recursos del FAIS:

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 ni escribir respecto de la población del estado en igual situación;

Cuadro 4
Aportaciones pagadas a entidades federativas
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
(cifras en millones de pesos)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Aguascalientes	77	81.2	85.6	89	100.8
Baja California	104.1	160.8	164.3	173.1	196.1
Baja California Sur	24.4	33.6	34.6	36.4	41.2
Campeche	212	208.8	216.2	226.7	256.9
Coahuila	184.6	174	182.5	190.1	215.4
Colima	43	52.5	55.2	57.5	65.1
Chiapas	1 794.00	2 506.70	2 534.00	2 685.10	3 042.30
Chihuahua	326.6	452.9	458	485	549.5
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	310.9	357.7	363.6	384.2	435.3
Guanajuato	1 012.40	1 100.40	1 125.10	1 185.80	1 343.60
Guerrero	1 623.70	1 720.20	1 736.00	1 840.70	2 085.50
Hidalgo	666.4	702.3	725.2	761.2	862.5
Jalisco	756.2	695.3	716.1	752.1	852.1
México	1 524.90	1 780.10	1 853.60	1 937.50	2 195.20
Michoacán	1 086.00	1 134.60	1 162.60	1 224.10	1 387.00
Morelos	179.1	247.8	259.2	270.4	306.4
Nayarit	154.8	184.6	190.1	199.7	226.2
Nuevo León	299.9	208.8	216.3	226.5	256.6
Oaxaca	1 530.80	2 122.50	2 139.30	2 269.60	2 571.60
Puebla	1 522.80	1 705.60	1 756.10	1 845.50	2 091.00
Querétaro	282.3	293.4	301.2	316.9	359.1
Quintana Roo	133.4	153.7	158.8	166.6	188.8
San Luis Potosí	656.9	761.9	783.2	823.7	933.3
Sinaloa	266.5	352.2	366.7	383.3	434.3
Sonora	183.6	208.6	217.8	227.3	257.6
Tabasco	460.9	582.2	600.5	630.7	714.6
Tamaulipas	353	353.3	367.3	384.2	435.3
Tlaxcala	166.9	178.6	187.8	195.5	221.5
Veracruz	2 237.80	2 394.90	2 471.30	2 594.70	2 939.90
Yucatán	518.3	454.2	475.6	496.1	562
Zacatecas	370.9	420.4	428.8	452.5	512.7
Total	19 064.10	21 783.80	22 332.60	23 511.70	26 639.10

Fuente: Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx/index01.html y del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Inafed, www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_3_Finanzas_Publicas_Locales_y_Federalismo_Hac

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.

De acuerdo con César Bárcenas y Rubén Monroy, con el Ramo 33 y sus fondos, nuestro país dejó atrás un sistema fiscal esencialmente *resarcitorio* para dar paso a un sistema de distribución de recursos con un espíritu *compensatorio*, mismo que posibilita mayores niveles de equidad entre los gobiernos subnacionales que integran la federación.

Sin embargo, diversos autores han cuestionado el espíritu compensatorio del FAIS. Para Rodolfo de la Torre, este criterio de equidad no lo cumple el Ramo 33 y sus fondos. Este autor señala que

[...] algunos gobiernos locales con un alto nivel de marginación reciben asignaciones de gasto menores a las que corresponden a su rezago y otras con bajos niveles de carencias reciben asignaciones superiores a las que corresponderían a su situación.⁷

Por su parte, Fausto Hernández advierte que los criterios de asignación del FAIS no fueron acordados con los gobiernos locales, por lo que éstos no lo consideran como propio y, en consecuencia, es posible que la asignación de los recursos se realice al margen de lo establecido en la LCF.⁸

Para Brenda Jarillo el carácter compensatorio del FAIS es cuestionable. Esta autora señala que existe una correlación alta y positiva del FAIS con el criterio poblacional con el que se asigna. De acuerdo con tal afirmación, esto no es deseable en una transferencia compensatoria, pues el criterio poblacional no promueve la equidad en la asignación de recursos, ya que desincentiva el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales y promueve un sesgo a favor de los más grandes, lo cual puede contribuir a disminuir el impacto en el alivio de las necesidades y disparidades regionales.⁹

En virtud de lo anterior, a continuación se llevará a cabo un análisis de la distribución del FAISM o FISM¹⁰ en un conjunto de 60 municipios. El objetivo es corroborar si la asignación de los recursos

del FISM a nivel municipal se lleva a cabo con criterios compensatorios y que, por tanto, se discrimina positivamente a los gobiernos locales con mayores niveles de marginación y pobreza.

El primer grupo de municipios de la muestra analizada se encuentra ubicado en Veracruz e Hidalgo, estados que de acuerdo con la Sedesol lograron abandonar la clasificación de muy alto grado de marginación que tenían en el año 2000.¹¹

En el Cuadro 5 se puede observar que no son los municipios con más rezagos económicos y sociales los que recibieron más ingresos. Para el caso de Veracruz, los municipios que obtuvieron proporciones mayores de los recursos que se distribuyeron a través del FISM fueron Coatzacoalcos (2.78), Minatitlán (2.23) y Boca del Río (1.26); no obstante, estos tres municipios tienen grados de baja y muy baja marginación.

Así tenemos que si bien el grado de marginación de estos municipios al interior del estado es bajo o muy bajo, se puede observar que en estos casos tiene un papel más preponderante el porcentaje de la población de tales municipios respecto del total de los estados. Coatzacoalcos es el municipio veracruzano que además de recibir en promedio el mayor porcentaje de recursos a través del FISM, tiene la tasa con mayor crecimiento de estos ingresos (37.48) durante el periodo analizado.

Por el contrario, los municipios de Tehuipango, Benito Juárez y Coetzala, a pesar de tener grados de marginación alto o muy alto, recibieron proporciones muy inferiores del FISM respecto al total de recursos que se distribuyeron en Veracruz por este concepto. En el caso de estos tres municipios se puede observar que reciben pocos recursos por contar con un muy bajo porcentaje de población respecto del total de los estados. Además, todos ellos presentan tasas de crecimiento negativas (en términos reales) de los recursos que recibieron a través del FISM.

⁷ Rodolfo De la Torre, *El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México*, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana, México, 2004, p. 1.

⁸ Fausto Hernández, *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*, CIDAC, México, 2006; Fausto Hernández y Héctor Iturrubarría, "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano", Serie *El Economista Mexicano*, núm. 6, Colegio Nacional de Economistas, México, 2003.

⁹ Brenda Jarillo Rabling, *Diagnóstico y evaluación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social*, Tesina para obtener el título de licenciada en economía, CIDE, México, 2005.

¹⁰ Ambos términos se tomarán como sinónimos indistintamente a lo largo de este documento.

¹¹ Versión estenográfica de la comparecencia de la secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco, correspondiente al análisis del Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el miércoles 4 de octubre de 2006. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/> (Consulta, 26 de octubre de 2006).

Cuadro 5
Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Veracruz e Hidalgo

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación	Grado de marginación	Crecimiento real del FISM	% FISM/FAIS		% de la población estatal
						en el estado (promedio)	Relación AF ¹ Ingresos totales (promedio)	
<i>Veracruz</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
Tehuipango	3.04010	Muy alto	2.80540	Muy alto	-1.18	0.50%	77.40	0.29%
Benito Juárez	1.07516	Muy alto	1.16043	Muy alto	-5.15	0.31%	63.26	0.23%
Coetzala	1.04552	Alto	1.03350	Alto	-11.08	0.04%	28.96	0.03%
Huatusco	-0.10752	Alto	- 0.24582	Medio	4.70	0.62%	44.81	0.69%
Tomatlán	-0.11862	Medio	- 0.26853	Medio	-1.07	0.08%	36.10	0.09%
Cosoleacaque	-0.69132	Medio	- 0.77826	Bajo	0.82	1.10%	40.86	1.48%
Minatitlán	-0.75527	Bajo	- 0.84526	Bajo	-3.92	2.23%	45.46	2.14%
La Antigua	-1.20537	Bajo	- 1.16643	Bajo	0.38	0.23%	33.61	0.36%
Coatzacoalcos	-1.40987	Muy bajo	- 1.43154	Muy bajo	37.48	2.78%	23.89	3.94%
Boca del Río	-1.74744	Muy bajo	- 1.72903	Muy bajo	6.75	1.26%	22.46	2.00%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9664								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.5202								
<i>Hidalgo</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
San Bartolo Tutotepec	1.75991	Muy alto	1.84786	Muy alto	-65.17	1.78%	23.72	0.76%
La Misión	1.09893	Muy alto	0.99765	Alto	-58.48	0.87%	25.13	0.43%
Atlapexco	1.02607	Alto	0.71873	Alto	-17.21	1.05%	37.99	0.80%
Chilcuautla	-0.09520	Alto	- 0.29787	Medio	-45.75	0.75%	28.84	0.65%
Atotonilco el Grande	-0.12417	Medio	- 0.15816	Medio	-20.38	1.47%	43.21	1.02%
Zacualtipán de Ángeles	-0.66812	Medio	- 0.64458	Medio	-38.34	1.08%	36.66	1.11%
Zempoala	-0.73536	Bajo	- 0.77490	Bajo	-29.36	0.98%	33.80	1.17%
Progreso de Obregón	-1.20788	Bajo	- 1.23994	Muy bajo	-7.82	0.47%	29.67	0.84%
Atitalaquia	-1.28343	Muy bajo	- 1.28779	Muy bajo	-10.40	0.67%	23.96	1.06%
Pachuca de Soto	-1.85814	Muy bajo	- 1.78905	Muy bajo	-8.07	7.30%	26.34	11.75%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9809								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.3452								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

En Veracruz, los municipios de Huatusco y Cosoleacaque lograron mejorar sus niveles de marginación al pasar de una categoría alta a mediana marginación en el primer caso, y de media a baja marginación para el segundo. Ambos municipios presentan tasas de crecimiento positivas de sus ingresos del FAIS y al parecer su componente poblacional también se encuentra relacionado con el monto de recursos que recibieron por este concepto.

Por último, en esta muestra de municipios de Veracruz es posible observar que a mayor nivel de marginación, se presenta una mayor dependencia de los recursos federales. En el caso de Tehuipango (el más rezagado del Estado), los recursos que recibió a través de las aportaciones federales representaron en promedio 77% de sus ingresos totales, mientras que para Boca del Río (el municipio con menor rezago) estos recursos representaron sólo 22% de sus ingresos totales.

En Hidalgo la situación es muy similar a la de Veracruz, aunque es posible identificar algunas diferencias. La primera de ellas es que todos los municipios de Hidalgo analizados en el Cuadro 5 presentan tasas de crecimiento negativas en los recursos que han recibido por concepto del FISM. Sin embargo, una de las tasas menos negativas se presentó en el municipio de Pachuca, que también fue el que recibió más recursos del FISM como proporción de los recursos estatales (7.3%), monto que se explica en gran medida porque concentra 11.75% de la población estatal.

Por otro lado, el municipio de San Bartolo Tutotepec, el más marginado de esta muestra hidalguense y el segundo con mayores recursos del FAIS para dicha entidad, recibe 1.78% de los recursos estatales debido a que sólo concentra 0.76% de la población del estado. A pesar de que San Bartolo Tutotepec no es el municipio que tiene la menor proporción de recursos del FISM en el estado (el municipio que menos recibió en el periodo 2000-2004 es Progreso de Obregón) sí es el que tiene la tasa de crecimiento más negativa (-65.17).

Otra de las diferencias con Veracruz es que en estos municipios de Hidalgo no es posible observar una correlación directa entre el nivel de marginación y una dependencia de los recursos federales. Todos los municipios, marginados y no marginados, dependen fuertemente de las transferencias federales. El municipio más dependiente es Atotonilco el Grande (ubicado en un nivel de marginación medio), sus ingresos provenientes de las aportaciones federales representaron en promedio 43% de sus ingresos totales. Cabe señalar que en Hidalgo tres municipios lograron mejorar sus niveles de marginación entre los años 2000 y 2005. Dichos municipios son La Misión, Chilcuautla y Progreso de Obregón, este último a pesar haber recibido la menor proporción de recursos del FISM en el estado.

En este mismo periodo Nayarit, Zacatecas y Guanajuato fueron tres entidades federativas que avanzaron de un grado de marginación alto a uno medio. Por esta razón, una segunda muestra de municipios se ha elegido dentro de estas tres entidades para continuar con el análisis de la distribución de los recursos del FISM a nivel local.

En el Cuadro 6 se observa una situación que no se presentó en los municipios de Veracruz e Hidalgo. Dentro de la entidad nayarita se encuentran cuatro municipios que cambiaron sus grados de marginación; no obstante, dos de ellos empeoraron sus condiciones de pobreza. Los municipios de Huajicori y La Yesca retrocedieron en sus niveles de marginación, pasando de un grado alto a un grado muy alto de marginación; en ambos municipios los recursos recibidos a través del FISM son de los que tienen menor proporción en relación con los recursos que se distribuyeron en el estado por este concepto (2.27% y 2.87%, respectivamente).

Los municipios que lograron mejorar en sus grados de marginación son San Pedro Lagunillas y Bahía de Banderas. El primero pasó de un nivel medio a uno de baja marginación y el segundo avanzó hacia los niveles de muy baja marginación. Bahía de Banderas es el tercer municipio que recibió mayores recursos del FISM pero presentó una tasa de crecimiento negativa durante el periodo analizado.

En el estrato en estudio se destaca el caso de Tepic, capital de Nayarit, al cual se destinaron 26.84% de los recursos estatales del FISM con una de las tasas de crecimiento más altas para el estado. Nuevamente se observa un criterio poblacional en la distribución de estos recursos: Tepic es el municipio que tiene 35% de la población estatal.

La segunda localidad en orden de importancia por la cantidad de recursos recibidos fue el municipio Del Nayar (7.11%), el más rezagado de la entidad. Sin embargo, en este municipio es posible advertir que depende fuertemente de las transferencias federales; sus ingresos derivados de las aportaciones federales representaron cerca del 60% de sus ingresos totales.

Zacatecas presenta un panorama similar al de Nayarit, aunque no tiene municipios dentro de la categoría de muy alta marginación. En esta entidad tres municipios modificaron su grado de marginación, dos en sentido positivo (Villa de Cos y Villanueva) y uno en sentido negativo (Mezquitil del Oro); este último empeoró su nivel de marginación, pasando de un nivel medio a uno de alta marginación. Una de las razones que podrían explicar dicho retroceso es que este muni-

Cuadro 6

Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Nayarit, Zacatecas y Guanajuato

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación	Grado de marginación	Crecimiento real del FISM	% FISM/FAIS		% de la población estatal
						en el estado (promedio)	Relación AF ¹ Ingresos totales (promedio)	
Nayarit								
	2000		2005			2001-2004		2005
Del Nayar	2.47705	Muy alto	3.25025	Muy alto	15.38	7.11%	61.73	3.22%
Huajicori	1.03108	Alto	1.29385	Muy alto	-30.79	2.27%	25.07	1.11%
La Yesca	1.00242	Alto	1.52247	Muy alto	6.93	2.87%	49.47	1.27%
Rosamorada	-0.19455	Medio	- 0.16598	Medio	34.46	5.27%	42.72	3.39%
San Pedro Lagunillas	-0.68701	Medio	- 0.68100	Bajo	20.95	0.80%	16.06	0.75%
Tecuala	-0.78705	Bajo	- 0.71938	Bajo	-7.62	5.34%	39.52	3.92%
Bahía de Banderas	-1.23183	Bajo	- 1.26617	Muy bajo	-8.84	7.07%	13.04	8.82%
Xalisco	-1.29181	Muy bajo	- 1.34240	Muy bajo	27.39	3.21%	24.75	4.52%
Tepic	-1.70893	Muy bajo	- 1.66248	Muy bajo	14.35	26.84%	21.11	35.42%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9820								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.3318								
Zacatecas								
	2000		2005			2001-2004		2005
Jiménez del Teul	0.62622	Alto	0.50659	Alto	25.30	0.67%	47.60	0.35%
Villa de Cos	-0.04254	Alto	- 0.23527	Medio	107.60	1.71%	49.67	2.22%
Mezquital del Oro	-0.12064	Medio	- 0.07235	Alto	47.29	0.35%	26.15	0.18%
Villanueva	-0.68105	Medio	- 0.69815	Bajo	70.31	2.31%	44.06	2.10%
Trancoso	-0.75304	Bajo	- 0.79497	Bajo	25.29	0.94%	40.60	1.12%
Morelos	-1.26418	Bajo	- 1.21181	Bajo	16.43	0.49%	26.30	0.77%
Guadalupe	-1.65620	Muy bajo	- 1.67615	Muy bajo	73.22	5.12%	41.64	9.46%
Zacatecas	-1.88097	Muy bajo	- 1.82016	Muy bajo	3.20	5.48%	20.25	9.65%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9859								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.7574								
Guanajuato								
	2000		2005			2001-2004		2005
Xichú	1.16732	Muy alto	0.99295	Alto	-65.78	1.54%	41.77	0.22%
Atarjea	0.97771	Alto	0.92539	Alto	-62.80	0.69%	24.85	0.10%
Coroneo	-0.01978	Alto	- 0.10705	Medio	-50.04	1.22%	35.52	0.22%
San Luis de la Paz	-0.12967	Medio	- 0.15018	Medio	2.23	2.74%	48.06	0.22%
Apaseo el Grande	-0.59167	Medio	- 0.56253	Medio	-29.71	1.63%	38.46	1.51%
Silao	-0.71648	Bajo	- 0.66012	Bajo	271.66	0.66%	36.98	3.01%
Irapuato	-1.23918	Bajo	- 1.24658	Muy bajo	-27.94	9.62%	34.15	9.46%
Guanajuato	-1.31662	Muy bajo	- 1.26797	Muy bajo	10.68	2.25%	25.44	3.13%
León	-1.58160	Muy bajo	- 1.49811	Muy bajo	-8.80	15.72%	22.38	26.12%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9588								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.6309								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

cipio fue el que menos recursos recibió durante el periodo analizado, tan sólo 0.35% de los transferencias del FISM distribuidas en el estado.

Los municipios menos marginados de la entidad, Guadalupe y Zacatecas, son los que recibieron mayor proporción de los recursos programados en el presupuesto estatal, ya que se les asignó en promedio 5.12 y 5.48% de los recursos otorgados a Zacatecas del FISM para ser distribuidos entre sus municipios. Hay que destacar que en ambos municipios el porcentaje de la población estatal es cercano al 10%. Por su parte, Jiménez del Teul, que tiene un porcentaje de la población estatal de 0.35%, recibió sólo 0.67% de los recursos estatales provenientes del FISM.

En Guanajuato tres municipios también lograron modificar sus niveles de marginación, todos ellos en sentido positivo. Xichú pasó de un nivel muy alto a un nivel alto de marginación; Coroneo de un nivel alto a un nivel de mediana marginación; e Irapuato logró avanzar hacia niveles de muy baja marginación. Irapuato fue el segundo municipio en la entidad que recibió mayor proporción de los recursos del FISM (9.62%) y tiene un porcentaje similar de la población del estado (9.46).

León recibió el mayor monto del FISM (15.72%) a pesar de ser el menos marginado de la entidad; sin embargo, durante el periodo analizado presentó una tasa negativa en el crecimiento de estos recursos. Es necesario señalar que tanto en los municipios de Zacatecas como de Guanajuato no es posible advertir una fuerte correlación entre el mayor grado de marginación y una mayor dependencia de los recursos federales.

Un conjunto de municipios de Quintana Roo y Morelos, estados que transitaban de la categoría media marginación a baja marginación, forman parte de la última sección de este documento.

Quintana Roo es una entidad que no tiene municipios dentro de la categoría de muy alta marginación. Por otra parte, en el Cuadro 7 se observa que todos los municipios de Quintana Roo que cuentan con un bajo porcentaje de población respecto al total estatal (José M. Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad e Isla Mujeres) reciben pocos recursos del FISM, pero por ser los que tienen mayores niveles de marginación cuen-

tan con las mayores tasas de crecimiento. Por ejemplo, Solidaridad sólo recibió 8.01% de los recursos estatales del FISM, porque cuenta con 11.94% de la población estatal, pero la tasa de crecimiento real de sus recursos provenientes del FISM fue de 21.59%, la mayor de las seis localidades en la muestra de Quintana Roo.

Cabe señalar que en esta entidad dos municipios modificaron sus niveles de marginación, Solidaridad pasó de un nivel bajo a uno de muy baja marginación e Isla Mujeres retrocedió en la escala al pasar de un nivel muy bajo a uno de baja marginación. Isla Mujeres fue el municipio que recibió menores recursos (1.55%) en el estado a través del FISM.

Los municipios de Quintana Roo, que en esta muestra recibieron en promedio más recursos del FISM en el periodo analizado, fueron los de Benito Juárez y Othón P. Blanco, con 43.26 y 26.10% respectivamente. Estos municipios si bien se ubican dentro de las categorías con menor grado de marginación en su estado, en conjunto concentran cerca del 70% de la población estatal y son, a su vez, las localidades que tienen menor crecimiento promedio de los recursos del FISM.

En el Cuadro 7, en el apartado correspondiente a un conjunto de municipios del estado de Morelos, se puede observar que al igual que en el estrato anterior, se cumple también con criterios de distribución del FISM que se vinculan más a cuestiones poblacionales, pues se observa una relación directa entre el monto de recursos que reciben por este concepto y la proporción de la población municipal con respecto a la estatal. Los municipios de Cuautla y Cuernavaca que cuentan respectivamente con 9.94 y 21.64% de la población estatal, recibieron 9.27 y 19.34% de los recursos del FISM que se distribuyeron en el estado.

Por otra parte, Temoac, junto con Totolapan, son los municipios que menos recursos recibieron durante el periodo. Sin embargo Temoac, a pesar de ser el municipio que tiene mayores niveles de marginación, cuenta con la mayor tasa de crecimiento (94.26) de los recursos que recibió a través del FISM. Además, pasó de tener un grado de marginación alto a uno de mediana marginación.

Cuadro 7
Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Quintana Roo y Morelos

<i>Municipio</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Crecimiento real del FISM</i>	<i>% FISM/FAIS</i>		
						<i>en el estado (promedio)</i>	<i>Relación AF¹ Ingresos totales (promedio)</i>	<i>% de la población estatal</i>
<i>Quintana Roo</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
José M. Morelos	0.38112	Alto	0.28145	Alto	2.12	5.43%	25.71	2.88%
Felipe Carrillo Puerto	0.32765	Alto	0.34475	Alto	4.33	10.34%	36.27	5.76%
Solidaridad	-0.95271	Bajo	- 1.29199	Muy bajo	21.59	8.01%	6.38	11.94%
Othón P. Blanco	-0.97626	Bajo	- 0.99590	Bajo	-0.11	26.10%	35.75	19.36%
Isla Mujeres	-1.36948	Muy bajo	- 1.18271	Bajo	6.17	1.55%	6.12	1.17%
Benito Juárez	-1.76209	Muy bajo	- 1.61166	Muy bajo	-7.88	43.26%	14.41	50.47%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9643								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.4857								
<i>Morelos</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
Temoac	0.18000	Alto	- 0.37759	Medio	94.26	0.77%	28.05	0.77%
Tlalnepantla	0.17802	Alto	0.02206	Alto	-30.78	0.90%	12.41	0.36%
Totolapan	-0.19663	Medio	- 0.31845	Medio	4.54	0.77%	14.29	0.62%
Tlaquiltenango	-0.65478	Medio	- 0.82744	Bajo	3.31	2.23%	24.11	1.84%
Puente de Ixtla	-0.74861	Bajo	- 0.81466	Bajo	-6.65	3.66%	26.50	3.50%
Yautepec	-1.17322	Bajo	- 1.24924	Muy bajo	-1.92	5.64%	27.85	5.24%
Cuautla	-1.35602	Muy bajo	- 1.42241	Muy bajo	5.19	9.27%	25.84	9.94%
Cuernavaca	-1.85043	Muy bajo	- 1.86626	Muy bajo	2.82	19.34%	18.05	21.64%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9990								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.8928								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

Los otros dos municipios que mejoraron sus niveles de marginación fueron Tlaquiltenango y Yautepec. Este último es el tercer municipio del estado con mayores recursos provenientes del FISM y también el tercero en cuanto a su porcentaje de población estatal. En el Cuadro 7 un caso que resulta destacado es el de Tlalnepantla, pues a pesar de ser un municipio que se señala como de marginación alta, su tasa de crecimiento promedio de los recursos del FAISM ha decrecido 30.78% en el periodo analizado y es de los que menos recursos recibieron por este concepto en relación con los demás municipios de la muestra morelense.

Conclusiones

En este documento se realizó un análisis de la evolución a nivel municipal de los recursos de uno de los componentes del Ramo 33: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su vertiente municipal (FAISM). Se tomó una muestra de 60 municipios en siete entidades federativas, encontrándose que existe una disminución en términos reales de estos recursos y que no en todos los gobiernos locales analizados se cumplen los criterios de distribución especificados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La legislación y literatura revisada señalan que estas aportaciones federales surgieron de la necesidad de hacer un reparto más equitativo de los recursos federales, no sólo atendiendo al origen de los recursos sino tomando en consideración las necesidades de elevar los estándares de vida de la población localizada en los estados y municipios con mayores niveles de marginación.

En virtud de lo anterior, se llevó a cabo una revisión de la distribución de los recursos del FAISM para los municipios considerados en una muestra que se localizan en estados con grados de baja, media y alta marginación. A continuación se resumen los hallazgos más importantes de este análisis:

- Los coeficientes de correlación incluidos en los cuadros 5, 6 y 7 establecen cierta evidencia de que los recursos del FAIS se han distribuido bajo criterios relacionados con la proporción poblacional de los municipios en sus estados. Todos los coeficientes que relacionan la población con la distribución del FAIS resultaron positivos y son altamente significativos al presentar valores superiores al 90%.
- Asimismo, salvo en los casos de los municipios de Hidalgo y Nayarit, se muestra una correlación negativa entre el índice de marginación y la distribución del FAIS. Sin embargo, los coeficientes en su mayoría sólo presentan una correlación medianamente significativa.
- De lo anterior se deduce que en los municipios de menor marginación de la muestra analizada no se cumplen los criterios de distribución *compensatorios* señalados en la LCF.
- Por otro lado, en las capitales de los estados o en otras ciudades importantes como Tepic, Pachuca, Coatzacoalcos, Boca del Río, León, Zacatecas, Benito Juárez, Cuautla, Cuernavaca, entre otras, si bien su grado de marginación es muy bajo, se observa que en estos casos la distribución de los recursos del FAIS tuvo que ver más con el porcentaje de la población que tienen estos municipios respecto del total estatal.

- Cabe señalar, sin embargo, que esto no es más que una señal de la necesidad de intensificar la cantidad de estudios sobre la materia con un enfoque comparado. La propuesta metodológica de esta investigación intenta contribuir a identificar los factores que son más importantes para la distribución del FAIS, pero dadas las características de la muestra seleccionada, no es posible generalizar los resultados de este estudio a la asignación del FAIS en el ámbito nacional.
- En algunos casos, como los municipios de Hustusco y Cosoleacaque en Veracruz; Temoac en Morelos; Benito Juárez y Othón P. Blanco en Quintana Roo; e Irapuato en Guanajuato, lograron mejorar sus niveles de marginación. Algunas de las razones que pudieran haber tenido alguna incidencia en esta mejoría podrían relacionarse con las tasas de crecimiento positivas de sus ingresos del FISM durante el periodo 2000-2004.
- En el caso contrario, los municipios de Huajicori y La Yesca en Nayarit; Mezquital del Oro en Zacatecas; e Isla Mujeres en Quintana Roo, retrocedieron en sus condiciones de superación de la pobreza, ya sea porque los recursos recibidos a través del FISM fueron de los que tuvieron menor proporción en relación con los recursos que se distribuyeron en sus entidades o porque tuvieron tasas de crecimiento negativas en la asignación del FISM.
- El caso más extremo en la situación anterior lo representa Tlalnepantla, en Morelos, ya que a pesar de ser un municipio que se señala como de marginación alta, su tasa de crecimiento promedio de los recursos del FISM ha decrecido 30.78% en el periodo 2000-2004 y es de los que menos recursos recibieron por este concepto en relación con los demás municipios de la entidad morelense.
- La entidad federativa que más se apega a los criterios de distribución del FISM establecidos en la LCF es Quintana Roo. Los municipios de José M. Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad e Isla Mujeres, aunque reciben menores recursos del FISM en relación con

Benito Juárez y Othón P. Blanco, cuentan con las mayores tasas de crecimiento de estos recursos durante el periodo 2000-2004.

- Por último, en algunos casos como en los municipios de Veracruz, Nayarit y Morelos, es posible observar que a mayor nivel de marginación se presenta una mayor depen-

dencia de los recursos federales. Sin embargo, para los municipios de Hidalgo, Zacatecas, Guanajuato, Quintana Roo y Morelos no es posible advertir una fuerte correlación entre el mayor grado de marginación y una mayor dependencia de los recursos federales.