

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**EL EFECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA  
SOCIAL MUNICIPAL EN MÉXICO.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**BRISNA MICHELLE BELTRÁN PULIDO.**

**DIRECTOR DE LA TESINA: DOCTOR FRANCISCO JAVIER APARICIO CASTILLO.**

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, ABRIL 2007.**

*Esta tesina está dedicada a las personas más importantes en mi vida y sin las cuales yo no sería quien soy: mis padres. Los quiero, respeto y admiro. Gracias por su amor infinito e incondicional.*

*Le agradezco a Javier Aparicio por su apoyo y asesoría, y por haber creído en este proyecto desde sus inicios; a Luis Barrón por sus siempre claros y atinados consejos; a Covadonga Meseguer porque su exigencia permitió el perfeccionamiento constante de este trabajo; a Ignacio Marván por sus comentarios tan útiles que ayudaron a perfeccionar este trabajo, y también por haber impulsado el proyecto que antecedió a este trabajo; y, finalmente, a José Manuel Zolezzi por las pláticas tan enriquecedoras que sostuvimos respecto al proceso de descentralización. Adicionalmente, quiero agradecerle a todos mis maestros que, dentro y fuera de las aulas, siempre fueron espléndidos compartiendo su conocimiento y sabiduría conmigo.*

*Tienen un espacio muy especial en mi corazón Roberto Martínez-Barranco, Luz María González, Janet de Luna y Rodrigo Riestra, a quienes también les dedico esta tesina por su amistad y apoyo.*

*Finalmente, quiero agradecer y hacer partícipes de mi alegría a todas aquellas personas que me han apoyado a lo largo de mi vida, principalmente durante los último nueve años. Su presencia constante y apoyo incondicional me han impulsado a seguir adelante y no defraudarlos.*

*Estoy muy orgullosa de haber estudiado en el CIDE. En él tuve una excelente preparación académica, estupendos profesores y conocí a personas maravillosas. Más aún, en el CIDE comprendí que la licenciatura es la primera de una serie de metas académicas y profesionales por conquistar. El camino no se acaba aquí, a penas comienza.*

## *Índice.*

1. Introducción.....	1
2. Proceso de descentralización en México.....	4
2.1 Los recursos municipales.....	9
2.1.a Transferencias fiscales: El Ramo 33.....	10
2.2 Los servicios municipales.....	13
3. La descentralización en la literatura.....	16
3.1 La descentralización como una política óptima: ventajas.....	17
3.2 La descentralización como una política sub-óptima: desventajas.....	19
3.3 La literatura sobre descentralización en México.....	22
3.3.a Hipótesis.....	24
4. Explicaciones alternativas para el desarrollo municipal.....	25
4.1 Hipótesis alternativas: variables políticas.....	26
4.2 Hipótesis alternativas: variables sociales.....	27
5. Datos, fuentes y metodología.....	29
5.1 Muestra.....	29
5.2 Metodología.....	30
5.3 Variable dependiente.....	30
5.4 Variables independientes.....	31
5.5 Variables de control.....	32
6. ¿Qué explica la cobertura de servicios municipales?.....	33
6.1 Provisión de drenaje.....	33
6.2 Sobre los resultados de la provisión de drenaje.....	42
6.3 Provisión de agua potable.....	45
6.4 Provisión de infraestructura eléctrica.....	50
6.5 Propuesta para identificar nuevas hipótesis.....	52
7. Conclusiones y agenda de investigación futura.....	55
Bibliografía.....	60
Siglas.....	62
Anexos.....	63

# **El efecto de la descentralización del gasto en infraestructura social municipal en México.**

## **1. Introducción.**

Dado que el municipio es la unidad mínima de gobierno y su desempeño tiene una incidencia directa sobre la población, es necesario tener presentes sus capacidades, límites y potenciales. El objetivo de esta investigación es establecer cuáles han sido los efectos de la descentralización del gasto en infraestructura social municipal en México.

Desde 1983, ha habido una creciente tendencia descentralizadora en México. Las crisis financieras y conflictos sociales hicieron evidente la necesidad de trasladar funciones y recursos a los gobiernos locales a fin de buscar la eficiencia administrativa y responder pronta y satisfactoriamente a las necesidades y demandas sociales.

La mayor expresión de la descentralización fiscal sucedió en 1998, cuando se creó el Ramo 33, llamado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. A través de éste, se transfirieron recursos del presupuesto federal a los estados y municipios. La importancia del Ramo 33 radica en sus fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)<sup>1</sup> y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFOMUN). Estos dos Fondos son los únicos del Ramo 33 asignados para su ejercicio y administración a los municipios. Además, a pesar de que sus recursos son asignados por el gobierno federal a rubros de gasto específicos, los municipios tienen la capacidad de decidir, entre una amplia categoría de servicios, en qué sub-rubros emplearlos.

---

<sup>1</sup> El FAIS representa el 2.5% de la recaudación federal participable. Se subdivide en Estatal (FAISE), que es ejercidos por los estados y representa el 0.303% y Municipal (FISM) que es ejercido por los municipios y representa el 2.197%. En este trabajo se hará referencia al FISM.

La literatura sobre federalismo fiscal sostiene que la descentralización es un mecanismo eficiente para la provisión de bienes públicos. Los gobiernos subnacionales tienen contacto directo con los ciudadanos y poseen mayor información sobre sus necesidades y demandas, lo que les permite brindar el nivel y la calidad de servicios preferidos. Además, la descentralización permite que los ciudadanos identifiquen a los responsables de la toma de decisiones de gasto y administración de los recursos, lo que fomenta la rendición de cuentas de los gobiernos locales y los obliga a volverse responsables de sus decisiones. A pesar de ello, también existen autores que consideran que la descentralización no es un mecanismo eficiente para proveer servicios públicos en los países en desarrollo debido a que el marco institucional en éstos es débil.

Si la literatura a favor de la descentralización fiscal es correcta, la creación del FISM y del FAFOMUN debió implicar una mejor implementación de los recursos fiscales asignados con relación a cuando eran ejercidos por el gobierno federal. Sin embargo, esto no ha podido ser comprobado debido a que no se ha hecho ningún estudio sistemático que evalúe la correcta administración de los recursos asignados a los municipios.

Este trabajo tiene como finalidad hacer tal evaluación. Se pretende comprobar si la descentralización ha cumplido sus objetivos y los municipios han tenido mayor éxito que el gobierno federal en la provisión de bienes públicos municipales. Los resultados de este trabajo tienen importantes implicaciones de políticas públicas. Si la administración municipal es más eficiente que la del gobierno central, se debería considerar descentralizar otros sectores, como el de educación y el de salud. Además, se debería de aumentar el poder discrecional de los municipios sobre los recursos. Si, por el contrario, la administración municipal resulta ser ineficiente en cuanto a la asignación y ejercicio de los recursos, sería necesario averiguar las causas de la ineficiencia administrativa y, si es

posible, crear lineamientos para regir el uso de los recursos descentralizados, facilitando la focalización de éstos a las áreas que más lo necesiten. Además, se habrá encontrado evidencia de que la descentralización no es una política óptima en países en vías de desarrollo.

La eficiencia del gasto descentralizado debe de ser principalmente observable en el FISM, cuyos recursos, por Ley, se destinan exclusivamente al financiamiento de obras e inversiones que ayuden a combatir la pobreza y el rezago social. Si la descentralización ha sido una política exitosa, desde la creación del FISM debió haber un aumento atribuible a estos recursos en las obras de infraestructura social y en la cobertura municipal de servicios básicos provistos por el municipio como el drenaje, electrificación y agua potable.

Para comprobar esto, este trabajo estudia el porcentaje de cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica en 2,331 municipios de México en el año 2005, teniendo como punto de referencia la cobertura existente en el año 1995, antes de la descentralización de los recursos. Se pretende encontrar la relación existente entre la cobertura municipal de servicios y los recursos del FISM. Se consideran también otros factores que la literatura identifica como responsables del desarrollo local.

El trabajo está dividido en siete partes. En la segunda parte, se hace un recuento histórico del proceso de descentralización en México, y se hace una breve descripción de la situación actual de los municipios, sus capacidades y límites. En la tercera parte, se discute teóricamente la descentralización y se hace una revisión de estudios previos que evalúan la eficiencia económica de la descentralización fiscal. En la cuarta parte, se hace una revisión de la literatura que identifica otros factores como responsables de la provisión de bienes públicos. En la quinta y sexta parte, se hace un estudio empírico de la relación entre los

recursos descentralizados y el desarrollo municipal en México. La séptima parte, está dedicada a conclusiones y recomendaciones.

En este trabajo, se presenta evidencia de que los recursos del FISM no tienen un impacto positivo en la provisión de los servicios públicos de drenaje, agua potable y electricidad. De los tres servicios aquí estudiados, el único cuya cobertura ha aumentado, desde que se descentralizaron los recursos para la provisión de infraestructura en 1998, ha sido el drenaje. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que tal cobertura esté relacionada con la administración de los recursos del FISM. Adicionalmente, se encuentra que la provisión de servicios públicos tiene una estrecha relación con los factores políticos, como el partido gobernante en el municipio, o en el estado y el sistema de gobierno.

## **2. Proceso de descentralización en México.**

Durante la primera mitad del siglo XX había una total ausencia de coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno de México, lo que llevó a tener altos impuestos, poca recaudación, y altos costos de llevarla a cabo. Esto evitaba que el dinero público fuera destinado a actividades económicas que reeditarán en un mayor desarrollo social y económico.

Para evitar la concurrencia fiscal, la federación despojó de sus atribuciones soberanas a los estados y municipios. En 1953 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). A través de éste se estableció que a cambio de derogar su derecho de recaudar impuestos, los estados y municipios recibirían participaciones fiscales. Las participaciones se volvieron la fuente de ingresos más importante de los gobiernos subnacionales, lo que fomentó que se hicieran dependientes de los recursos federales. La

dependencia económica se tradujo en dependencia política, debido a que los gobiernos locales se volvieron incapaces de tomar decisiones o implementar acciones si no contaban con las transferencias federales.

La tendencia centralizadora trató de corregirse en 1983, cuando comienza el, así identificado por Cabrero (1996), período de descentralización de arriba hacia abajo. Esta etapa inicia con la reforma al artículo 115 constitucional, que tuvo por objetivo fortalecer, con bases legales, la institución municipal. Principalmente, se trató de favorecer la autonomía municipal, al garantizarle independencia de la esfera de poder de las autoridades estatales, en especial, en materia de recursos económicos.

En este contexto, sobresale la transferencia del nivel estatal hacia el municipal de los impuestos a los bienes inmuebles (predial) y a la traslación de dominio. Por otra parte, se reconoció el derecho de los municipios a obtener recursos propios, a través de la prestación de servicios públicos, lo que favoreció la implementación de acciones y mayor independencia respecto del nivel estatal.

Las nuevas fuentes de ingresos permitieron un aumento de los recursos humanos y una mayor complejidad organizacional en los municipios (Rowland y Ramírez 1993). Sin embargo, los beneficios de estas reformas sólo fueron tangibles en los municipios urbanos, en los que el valor catastral de la propiedad es mayor debido a su mayor infraestructura.

En cuanto a los aspectos de gobierno, en esta reforma se reconoció la personalidad jurídica de los municipios, la cual los faculta para expedir reglamentos dentro de las regulaciones federales y estatales,<sup>2</sup> así como celebrar convenios con el estado y defenderse ante posibles controversias con otros niveles de gobierno ante la Suprema Corte de Justicia,

---

<sup>2</sup>En particular se reconoce la facultad de los municipios para “expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.” (Gámiz 2003).

aunque no les permite legislar. Además, se trató de establecer un sistema de planeación democrática, a través del cual los municipios pudieran participar en la toma de decisiones y dirigir su desarrollo, con apoyo estatal y federal. Aunque el estado y la federación siguieron predominando sobre el municipio.

Durante el sexenio de Carlos Salinas se implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), entonces el Ramo 26, a través del cual se transferían recursos federales a los estados y municipios. El programa estaba enfocado a disminuir los niveles de pobreza a través de Comités de Solidaridad en las distintas poblaciones que se encargaban de la gestión, el financiamiento y la ejecución de obras públicas. Casi en su totalidad, la administración de los recursos era ejercida directamente por el gobierno federal, saltándose a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, el programa de fondos municipales de PRONASOL permitía a los municipios escoger proyectos, y los recursos eran recibidos directamente por ellos. Así, el PRONASOL fue utilizado como una herramienta para hacerse de legitimidad y fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, su mera existencia propició una descentralización implícita del gasto social y del gasto en infraestructura local.

A mediados de la década de 1990 comenzó la federalización, es decir, “la descentralización de recursos y funciones a favor de las entidades federativas con el objeto de otorgarle mayor autonomía a sus decisiones interiores” (González 1998, 103). En esta etapa, identificada como la descentralización de abajo hacia arriba (Cabrero 1996), se crearon nuevas estrategias financieras en municipios. En este sentido, se autorizó que los municipios cobraran impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

A partir de 1997, la presencia de la oposición política en el Congreso hizo necesario que los recursos utilizados para el desarrollo regional estuvieran divididos en diferentes

fondos y fueran distribuidos de acuerdo a fórmulas. Se crearon los Fondos de Desarrollo Social Municipal (FDSM), de Prioridades Estatales (FPE) y de Promoción del Empleo y la Educación (FDRE). A través de los cuales se descentralizaron dos terceras partes del Ramo 26. Esto permitió “una profunda reestructuración de las transferencias de gasto hacia estados y municipios” (Díaz-Cayeros y Silva 2004, 7). Se decidió que los recursos serían asignados mediante la aplicación de fórmulas que usaran criterios de equidad, se modificaron los impuestos participables y, más importante aún, se permitió que los estados y municipios decidieran cómo utilizar los recursos transferidos.

En enero de 1998, se creó el Ramo 33, llamado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, en el que se constituyeron, inicialmente, cinco fondos para distribuir recursos en distintos rubros mediante fórmula, lo que significó la disminución del poder discrecional al repartir los recursos. A través del Ramo 33 se transfirieron a los estados los recursos que antes ejercían el gobierno federal. El FDSM, el FPE y el FDRE del Ramo 26 desaparecieron. La función del Ramo 26 se limitó a coordinar, mediante convenio, la inversión en desarrollo social.

A través del Ramo 33 se transfirieron a los gobiernos estatales y municipales, mediante recursos etiquetados por el gobierno federal, algunos gastos federales más no la capacidad de decidir sobre ellos. En este contexto, la existencia del Ramo 33 no se puede considerar un avance en la descentralización fiscal, sino una desconcentración del gasto, pues sólo transfiere la ejecución del presupuesto a los estados y municipios, más no se les da libertad de que decidan en qué gastar (Díaz-Cayeros y Silva 2004). De los siete fondos que actualmente componen el Ramo 33, los únicos en los que los estados y municipios son libres de decidir en qué invertir los recursos son los destinados a la creación de infraestructura física, a través del FAIS, y a la seguridad, a través del FAFOMUN, los

cuales se asemejan más a un proceso de verdadera descentralización. Cabe destacar que la mayor descentralización se ha dado entorno al gasto, pues, a pesar de que algunas fuentes de ingresos han sido descentralizadas, la recaudación fiscal y las fuentes de ingresos más redituables siguen centralizadas, por lo que los estados y municipios sólo obtienen parte de tales recursos a través de las transferencias y participaciones.

Difícilmente distinguible de la etapa previa, el nuevo federalismo comenzó a mediados del sexenio de Ernesto Zedillo, en 1997. El nuevo federalismo pretendía fortalecer los gobiernos subnacionales, incrementando los recursos de los estados y municipios, así como sus capacidades administrativas. Esta nueva etapa propició una mayor pluralidad en los órganos de gobierno y mayor redistribución de poder, permitiendo mayor autonomía a los gobiernos subnacionales.

En 1999 se volvió a reformar el artículo 115 constitucional. A diferencia de las reformas anteriores, esta no fue promovida por el Poder Ejecutivo, sino por diputados federales. En esta reforma se reconoció la capacidad del municipio de gobernar, y no sólo de administrar, gracias a lo cuál pudieron defender mejor sus competencias exclusivas. Esto también fue posible gracias a que, previamente, en 1994, se reformó el Artículo 27 de la Constitución Mexicana, reconociéndose en él la capacidad de los municipios de interponer controversias constitucionales y pedir la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los conflictos que surgieran entre ellos y otros niveles de gobierno.<sup>3</sup>

Por otra parte, se crearon las Leyes Estatales en Materia Municipal, base de la administración municipal. También se les garantizó a los municipios el derecho de iniciativa en materia tributaria ante su legislatura estatal, y se estableció que los recursos

---

<sup>3</sup> A pesar de que la personalidad jurídica de los municipios ya había sido reconocida previamente, fue hasta entonces cuando se estableció explícitamente su capacidad de interponer controversias constitucionales. (Berruecos 2002).

del municipio serían ejercidos por ellos. Finalmente, se aclararon las funciones y servicios públicos exclusivos del municipio, estableciendo que no son concurrentes con las de los gobiernos estatales. Sin embargo, los municipios pueden transferir algunas de sus funciones por acuerdo con el congreso estatal, si carecen de infraestructura, recursos o capacidad para cumplirlas (Rowland y Ramírez 1993).

## ***2.1 Los recursos municipales.***

Los municipios tienen muy pocas fuentes de recursos autónomas debido a que el gobierno federal cuenta con las fuentes de recursos más redituables, como son los impuestos a las instituciones crediticias, al uso y explotación de los recursos naturales, al comercio, la electricidad, etc. Los municipios tienen la facultad de hacerse de sus propios recursos a través del cobro de derechos, principalmente del agua, productos, aprovechamientos, impuesto predial, impuesto a la transferencia de propiedad un bien inmueble, o algunos impuestos propios aprobados previamente por la legislatura estatal.

La mayor parte de los recursos municipales provienen de la federación. Estos recursos se pueden dividir en transferencias y participaciones fiscales. En el año 2004, las transferencias y participaciones fiscales juntas representaron el 82.68 por ciento de los recursos municipales, cifra que ha aumentado ligeramente desde 1998 (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Estructura porcentual anual de los ingresos totales municipales.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Propios	18.84	14.88	13.84	22.54	14.62	14.63	12.61
Participaciones y transferencias	78.41	83.17	83.58	75.42	82.29	82.80	82.68
Deuda	2.75	1.95	2.59	2.04	3.10	2.57	4.71

*Fuente: Cálculos propios con datos del SIMBAD-INEGI.*

A la vez que su dependencia de los recursos federales ha aumentado, también lo ha hecho su capacidad de endeudamiento, mientras que su capacidad recaudatoria ha disminuido. Esto significa que, cada año los municipios obtienen más recursos a través de fuentes externas que los que obtienen por fuentes propias, lo que podría representar un efecto de sustitución entre las dos fuentes de recursos. Al tener una fuente creciente de ingresos, los municipios han relegado sus obligaciones en la obtención de recursos propios, y condicionado la provisión de bienes públicos a las fuentes externas de recursos.

Las transferencias fiscales, de las que el Ramo 33 forma parte, son recursos condicionados. Su uso es restringido debido a que están etiquetados y son destinados a objetivos específicos como la creación de infraestructura, combate a la pobreza, etc. La mayoría de las funciones del municipio se realizan con estos recursos. Por otra parte, las participaciones fiscales son recursos no condicionados que pueden ser ejercidas sin restricción por parte del gobierno central.

### **2.1.a Transferencias fiscales: El Ramo 33**

El Ramo 33 está constituido por siete fondos y es regulado a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Los recursos de los fondos de educación, salud y seguridad pública se distribuyen a los estados, y son ejercidos a través de las dependencias federales en cada uno de ellos. El FAFOMUN y el FAIS representan, cada uno, el 10 por ciento de los recursos federales asignados al Ramo 33 (*Véase Apéndice II*). Estos recursos son asignados de acuerdo a la recaudación participable anual, por lo que el monto que reciben cada año los municipios suele ser mayor, tanto en términos absolutos como per capita (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Promedio de los recursos del FISM y FAFOMUN asignados anualmente.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FISM en términos absolutos	4,905.06	5,869.69	6,185.92	7,222.71	7,633.26	7,454.32	8,878.22
FISM per capita	494.43	591.61	623.34	726.82	770.41	752.34	743.39
FAFOMUN en términos absolutos	3,284.16	6,272.86	6,606.64	7,526.23	8,138.23	7,841.83	10,049.04
FAFOMUN per capita	324.00	618.57	651.00	739.53	799.55	773.56	980.44

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI e INAFED.*

*Cifras en miles de pesos constantes del 2002.*

El proceso a través del cual se entrega el FISM a los municipios es en dos fases. En la primera fase, la federación reparte los recursos a los estados de acuerdo a su masa carencial.<sup>4</sup> En la segunda fase, los estados reparten los recursos a los municipios de acuerdo a su masa carencial o, en ausencia de información, de acuerdo a indicadores poblacionales establecidos en la LCF.<sup>5</sup>

El FISM representa en promedio el 23.70 por ciento de los ingresos municipales y puede significar hasta el 37.98 por ciento de ellos en los municipios con muy alta marginación (Cuadro 3). Estos recursos deben de ser utilizados exclusivamente para “financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema” (Ley de Coordinación Fiscal 2005, Artículo 33).

---

<sup>4</sup> La Masa carencial es el porcentaje de hogares en un estado, con respecto al total nacional, cuyos niveles de ingreso per capita, nivel educativo promedio, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad y combustible están por debajo de una norma básica de necesidades establecida en el Artículo 34 de la LCF.

<sup>5</sup> Los indicadores alternativos establecidos en el Artículo 35 de la LCF son el porcentaje de población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; y los porcentajes que cada municipio aporta al total estatal de población de 15 años o más que no sepa leer y escribir, de población que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje, y de población que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

**Cuadro 3. Porcentaje de los ingresos municipales que representa el FISM anualmente, total y por grado de marginación.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marginación muy baja	11.49	9.88	7.59	7.57	8.22	7.37	7.57
Marginación baja	20.84	19.05	16.86	16.10	15.47	15.59	14.57
Marginación media	30.39	29.66	28.53	25.31	24.45	22.46	22.26
Marginación alta	37.98	39.25	37.87	32.86	31.58	31.10	29.83
Marginación muy alta	40.24	38.84	38.99	29.27	32.57	33.43	37.98
Promedio	30.13	29.44	28.12	24.08	24.54	23.98	23.70

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI, INAFED y CONAPO.*

Por su parte, el FAFOMUN se reparte de acuerdo al número de habitantes del municipio y su uso es para “la satisfacción de sus requerimientos” (Ley de Coordinación Fiscal 2005, Artículo 37), es decir, los municipios pueden gastarlo en el pago de deuda, seguridad, creación de infraestructura, o en lo que ellos consideren necesario. El FAFOMUN representa el 17.18 por ciento de los ingresos municipales y su importancia no varía mucho de acuerdo al índice de marginación (Cuadro 4). A pesar de su menor importancia en relación al FISM, el FAFOMUN resulta de alta relevancia, principalmente, al considerar el gran poder discrecional de los gobiernos municipales sobre su ejercicio.

**Cuadro 4. Porcentaje de los ingresos municipales que representa el FAFOMUN anualmente, y por grado de marginación.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marginación muy baja	9.73	13.65	11.73	11.62	13.14	12.44	11.31
Marginación baja	14.73	19.23	19.11	17.36	17.42	17.50	16.98
Marginación media	18.98	25.97	25.01	20.75	19.29	18.33	18.65
Marginación alta	21.52	30.30	28.24	23.44	20.08	20.58	18.47
Marginación muy alta	25.14	32.70	29.98	18.19	18.63	19.40	17.57
Promedio	19.06	25.86	24.35	19.59	18.49	18.53	17.18

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI, INAFED y CONAPO.*

Se puede observar que los ingresos del Ramo 33 son una fuente de recursos importante para los municipios (Cuadro 5). En 2004, representaron en promedio el 40.88 por ciento de sus ingresos y 55.55 por ciento de los ingresos de los municipios. Esta relevancia es aún mayor en los municipios con una marginación muy alta, en los que el porcentaje de recursos que representan el FISM y el FAFOMUN, juntos ha aumentado

desde el año 2001, y en 2004 representaron el 55.55 por ciento de sus ingresos. El gran monto de recursos a cargo de la administración municipal y el poder discrecional que tienen sobre ellos, hacen primordial estudiar si han sido bien ejercidos.

**Cuadro 5. Porcentaje de los ingresos municipales que representa el FISM y el FAFOMUN juntos anualmente, total y por grado de marginación.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Marginación muy baja	21.22	23.53	19.32	19.19	21.36	19.81	18.88
Marginación baja	35.57	38.28	35.97	33.46	32.89	33.09	31.55
Marginación media	49.37	55.63	53.54	46.06	43.74	40.79	40.91
Marginación alta	59.50	69.55	66.11	56.30	51.66	51.68	48.30
Marginación muy alta	65.38	71.54	68.97	47.46	51.20	52.83	55.55
Promedio	49.19	55.30	52.47	43.67	43.03	42.51	40.88

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI, INAFED y CONAPO.*

A pesar de que, tanto el FISM como el FAFOMUN son ejercidos de manera directa por los municipios y ambos Fondos podrían ser sujetos de evaluación para ver la eficiencia administrativa de los gobiernos municipales, en este trabajo sólo se estudiará el FISM. La razón de ello radica en que los municipios tienen un gran poder discrecional en la forma de gastar el FAFOMUN y es muy difícil saber en qué lo gastan, mientras que el FISM sólo puede ser empleado para la creación de infraestructura. Aún poseyendo información sobre el gasto del FAFOMUN, la gran discrecionalidad que tienen los municipios para gastarlo haría necesario evaluar cada uno como una experiencia única, a fin de saber si la decisión de gasto fue óptima considerando que las prioridades de cada municipio variaran de uno a otro.

## ***2.2 Los servicios municipales.***

Actualmente, las principales obligaciones del municipio son proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de

residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, y algunas funciones de seguridad pública.

En atribuciones relacionadas al medio ambiente y a la construcción de carreteras regionales, la participación municipal es limitada porque se considera que los beneficios son de alcance más amplio y que, por tanto, las actividades requieren de la participación coordinada de los tres niveles de gobierno (Rowland 2000, 19).

Al analizar los servicios públicos municipales en los cuales se pueden invertir los recursos del FISM se observan tendencias distintas (Cuadro 6 y Cuadro 7). Desde el año 1990 y hasta 2005, la cobertura de electricidad ha sido mayor que la de drenaje y agua potable. Entre los años 1990 y 1995 la cobertura de electricidad aumentó 13.48 por ciento, crecimiento atribuible a la existencia del Pronasol. Sin embargo, su crecimiento se ve estancado a partir de 1995, debido a que para el año 2000 sólo aumentó 2.77 por ciento. El crecimiento negativo observado entre los años 2000 y 2005 puede ser atribuido al crecimiento poblacional, es decir, que la población creciera a una velocidad más rápida que la cobertura de electricidad, por lo que se registra que en términos relativos la cobertura es menor.

**Cuadro 6. Porcentaje de viviendas habitadas a nivel municipal con servicios.**

	1990	1995	2000	2005	Cobertura promedio quinquenal
Agua	64.77	75.40	72.76	75.04	71.99
Drenaje	32.29	43.96	48.73	60.87	46.46
Electricidad	75.16	85.29	87.65	86.75	83.71

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI.*

**Cuadro 7. Crecimiento quinquenal de la cobertura municipal de servicios**

	1995-1990	2000-1995	2005-2000	Crecimiento promedio quinquenal
Agua	16.41	-3.50	3.13	5.35
Drenaje	36.14	10.85	24.91	23.97
Electricidad	13.48	2.77	-1.03	5.07

*Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI.*

Por otra parte, la cobertura de servicio de agua potable a nivel municipal ha sido en promedio superior al 70.00 por ciento. Sin embargo, a partir de 1995 no se observan grandes cambios en su cobertura y se podría aseverar incluso que se ha mantenido constante, aún ante el crecimiento poblacional.

Finalmente, se puede apreciar que la cobertura de drenaje a nivel municipal ha tenido un cambio drástico. La cobertura municipal de drenaje en 1990 era de 32.29 por ciento, la menor de los tres servicios estudiados en este trabajo, pero en 2005 fue de 60.87 por ciento. Aunque esta cifra es aún menor que la cobertura existente de electricidad y agua potable, la tasa de crecimiento quinquenal entre el año 2000 y el año 2005, poco después de la descentralización del gasto en infraestructura, fue de 24.91 por ciento, superior a la observada en la cobertura de los otros dos servicios.

El comportamiento de la cobertura de servicios municipales sugiere que la inversión ha sido mayor en la provisión de drenaje que en la de electricidad o de agua potable. Por lo observado, se podría suponer que la inversión en electricidad y agua potable ha sido la mínima suficiente para mantener la cobertura de servicios, a pesar del crecimiento poblacional.

Por otra parte, pareciera ser que la inversión en drenaje ha sido no sólo para mantener la cobertura, sino para aumentarla. Dado que, a partir del año 2000, se observa que la cobertura de drenaje aumentó, sería posible suponer que tal inversión es atribuible a

la creación del FISM. Esto incluso podría sugerir que los gobiernos municipales conedores de la deficiencia en la cobertura de drenaje y en un intento por satisfacer las demandas locales, decidieron dedicar la mayor parte de la inversión en infraestructura social a la provisión de este bien, y una menor parte a mantener la cobertura de electricidad y agua potable. Aún así, es posible que la provisión de drenaje responda a otros factores. En las siguientes dos secciones se hace una revisión de la literatura que podría explicar el aumento en la cobertura de servicios.

### **3. La descentralización en la literatura.**

La descentralización es un concepto muy amplio. Dependiendo del grado de autoridad que se traslade del gobierno central a otras unidades, el concepto puede hacer referencia a una desconcentración de funciones, a una devolución de funciones, a una delegación de funciones o a una privatización de funciones. En este trabajo se hará referencia a la descentralización en su modalidad de devolución de funciones. Este tipo de descentralización supone una mayor autonomía de las unidades de gobierno locales respecto del gobierno local. Esto implica, por una parte, que la rendición de cuentas no será a los niveles de gobierno superiores sino a los ciudadanos. Por otra parte, implica que las decisiones de ingresos y gasto son hechas exclusivamente por el gobierno local, tomando en cuenta las necesidades y demandas de sus ciudadanos.

Una gran parte de los estudios sobre federalismo fiscal vinculan el grado de descentralización fiscal con el desarrollo económico. Este tipo de trabajos suelen comparar las experiencias descentralizadoras en distintos países. A pesar de ello, no existe un consenso respecto a si las unidades subnacionales de gobierno administran mejor los

recursos o si la descentralización estimula o retarda el crecimiento económico (Oates 1972; Zhang y Zou 1998; Yilmaz 2000; Lyn y Liu 2000).

### ***3.1 La descentralización como una política óptima: ventajas.***

El principal argumento que se sostiene en la literatura sobre federalismo fiscal es que la descentralización permite la asignación eficiente de los recursos. Los gobiernos locales satisfarán mejor las preferencias particulares de sus votantes, y encontrarán nuevas y mejores maneras de proveer servicios (Oates 1999).

La descentralización es preferible en sistemas muy heterogéneos (Oates 1972). Los recursos naturales, la ubicación geográfica, la cercanía con las fronteras, la pluralidad étnica y cultural, o incluso el pasado regional contribuyen a que la población que habita en distintas zonas de un mismo país tenga diversas prioridades y necesidades. Esto hace que las políticas elaboradas por el gobierno central respondan ineficientemente a las demandas locales. Al ser políticas diseñadas para todo el país tienden a ser muy amplias y generales a fin de poderse aplicar a los diversos contextos subnacionales, por lo que difícilmente satisfarán las demandas específicas de cada región.

La heterogeneidad de un país no sólo representa que la población tendrá necesidades distintas en cada zona, sino que también implica que la provisión de un mismo bien tendrá diferentes costos en cada región dependiendo de sus características. Dado que el gobierno central ejerce el presupuesto de manera homogénea, muy probablemente la provisión de servicios será ineficiente. Los gobiernos subnacionales tienen mayor conocimiento de las necesidades y costos de proveer un bien en su jurisdicción. Un sistema descentralizado permite que puedan adaptar los recursos disponibles a las diversas condiciones locales y asignarlos a las áreas con necesidades más apremiantes.

La descentralización suele estar asociada con los procesos de democratización y de apertura del sistema político. Un sistema democrático implica la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Ésta promueve la existencia de un proceso de retroalimentación entre el gobierno local y la población. El mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad permite que el gobierno conozca las preferencias ciudadanas referentes a los niveles de servicios e impuestos, por lo que su desempeño mejorará. A su vez, los ciudadanos poseen mayor información acerca de las obligaciones del gobierno local y de la manera en que ejercen los recursos, lo que fortalece los procesos de rendición de cuentas y obliga a los gobiernos locales a volverse responsables de sus decisiones de gasto, y responsivos ante las demandas sociales.

Por otra parte, las elecciones permiten que los ciudadanos ejerzan un voto retrospectivo y evalúen el desempeño de las funciones de la administración local. La comunidad revelará sus preferencias del nivel preferido de bienes públicos e impuestos mediante su voto (Oates 1999) o trasladando su residencia de una jurisdicción a otra en donde sean satisfechas (Tiebout 1956). Si el gobierno local no tiene la capacidad de ejercer recursos o tomar decisiones es imposible existan estos procesos.

A pesar de sus beneficios, la descentralización no debe de ser considerada un fin en sí, sino un mecanismo que permite asignar la responsabilidad de ofrecer un servicio al nivel de gobierno más mínimo, que tenga la capacidad de brindarlo eficientemente. Sólo se deben descentralizar los servicios públicos cuya provisión sea más eficiente si es brindada por un nivel de gobierno más bajo. En este sentido, Musgrave (1959) considera que existen atribuciones que deben ser ejercidas únicamente por el gobierno central, como las de estabilización macroeconómica y redistribución de la riqueza. Esto debido a que los gobiernos locales, que sólo tienen que rendirle cuentas a su electorado, tendrían incentivos

para implementar políticas fiscales irresponsables que causarían inestabilidad macroeconómica. Por otra parte, el gobierno central tiene la capacidad de aplicar políticas progresistas de manera homogénea en todo el territorio, lo que evita que los contribuyentes eludan sus responsabilidades al cambiarse de jurisdicción.

La descentralización no sólo responde a la búsqueda de eficiencia de los gobiernos subnacionales, también permite que el gobierno federal se vuelva más eficiente y se concentre en la persecución de objetivos macroeconómicos. En este sentido, los gobiernos locales son unidades ideales para la provisión de servicios como agua, drenaje, tránsito local y mantenimiento de caminos, que sólo representan beneficios locales y no permiten aprovechar las economías de escala al ser provistos por el gobierno central (Estache y Sinha 1995).

De lo anterior se desprende que, la provisión eficiente de servicios públicos por parte de los gobiernos locales supone que éstos deben de ser electos democráticamente, tener atribuciones impositivas y de gasto, tener capacidad administrativa para recolectar impuestos y poder determinar de manera autónoma el nivel y calidad de servicios a brindar (Bahl 1999a).

### ***3.2 La descentralización como una política sub-óptima: desventajas.***

A pesar de las ventajas argumentadas, la descentralización puede no ser una política óptima en todos los casos. Bahl (1999a) argumenta que las condiciones para que la descentralización fiscal provea mejores servicios y de menor costo, no se cumplen en los países en desarrollo. En muchos países en desarrollo, los gobiernos subnacionales no son electos, y son impuestos por unidades de gobierno superiores a las que les rinden cuentas en

vez de a los ciudadanos de la jurisdicción. El gobierno impuesto tiene pocos incentivos para conocer y satisfacer las demandas locales.

En otros casos, aunque son electos, el esquema institucional privilegia a los partidos sobre los ciudadanos. En el caso de México, los partidos electorales tienen, prácticamente, el monopolio de los mecanismos de acceso al poder. Bajo tal esquema, es poco probable que se provean servicios públicos tomando en cuenta las necesidades de toda la jurisdicción, sino que se proveerán sirviendo a intereses clientelares y del partido. Esto implica que la rendición de cuentas no se hará a los ciudadanos, sino al partido.

La capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales en los países en desarrollo suele ser nula o estar limitada a impuestos locales de menor importancia. La mayoría de los recursos de los municipios provienen de las transferencias federales. Esto condiciona su presupuesto a la recaudación del gobierno central y limita su autonomía para determinar el nivel de impuestos requeridos para financiar obras o determinar el nivel de servicios a proveer. Existen casos en los que, a pesar de que los gobiernos subnacionales tienen atribuciones recaudatorias, no tienen la suficiente capacidad administrativa para llevarla a cabo, haciendo que su recaudación sea ineficiente y dejándolos sin recursos para financiar obras públicas y proveer servicios (Bahl 1999b).

Por otra parte, las instituciones prevalecientes en los países en desarrollo brindan incentivos cualitativamente distintos a los observados por la literatura en los países desarrollados. Los sistemas de rendición de cuentas y de información sobre la gestión gubernamental son muy débiles en los países en desarrollo o en muchos casos carecen de un marco legal adecuado. Esto implica que los ciudadanos no conocen las atribuciones de cada nivel de gobierno y, por lo tanto, no saben a quien exigirle servicios. En México, la Ley de Transparencia sólo aplica para las instituciones federales, la creación de un instituto

de acceso a la información a nivel estatal es opcional y sólo 23 de las 32 entidades federativas en México han suscrito convenios de colaboración con la Auditoría Superior de la Federación para participar en la vigilancia de los recursos descentralizados. Esto es un indicador del limitado desarrollo institucional que podría ocasionar una mala administración de los recursos descentralizados.

El vacío institucional y la corrupción permiten que los recursos asignados a los gobiernos subnacionales sean capturados por élites locales, que los implementan de acuerdo a sus preferencias y no conforme las necesidades de la población (Bardhan 2002). La corrupción, el clientelismo y el cacicazgo, son prácticas muy arraigadas en la cultura política mexicana debido al pasado político bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este sentido, es de esperarse que en municipios con altos grados de marginación y pobreza se sigan observando estas prácticas, por lo que existe el riesgo de que los recursos descentralizados sean capturados por grupos de poder locales, que decidan cómo ejercerlos y eviten se gasten en actividades prioritarias para el desarrollo local.

Otra razón por la que la descentralización puede ser una política sub-óptima en los países es porque en ellos una de sus prioridades es la superación de la pobreza, la cual, de acuerdo con Musgrave (1959), debe de ser combatida por el gobierno central, debido a que es el nivel que puede implementar políticas compensatorias y redistributivas.

En este mismo sentido, los gobiernos subnacionales de los países en desarrollo pueden no tener la misma capacidad técnica y administrativa que el gobierno central. Esto puede ocasionar que las políticas diseñadas e implementadas por niveles inferiores de gobierno no sean adecuadas debido a que no sepan qué hacer o cómo hacerlo (Bardhan 2002).

### ***3.3 La literatura sobre descentralización en México.***

En lo que respecta a México, la mayoría de los trabajos sobre su proceso de descentralización tienen por unidad mínima de estudio la nación o el estado, relegando la importancia del municipio. Una gran parte de los trabajos sobre municipios son estudios de caso acerca de prácticas exitosas. La mayoría de éstos son anecdóticos y le atribuyen el éxito a la buena organización local, a la gran participación o al liderazgo. Carecen de estudios cuantitativos que permitan que los hallazgos sean generalizables y aplicables a otras regiones, gobiernos, o periodos.

Uno de los aspectos que se ha estudiado a nivel municipal es la forma en que los recursos son repartidos. Al respecto, Hernández y Jarillo (2005) encuentran que el FISM es asignado en mayor proporción a los municipios con más población, independientemente de sus necesidades. Así mismo, sostienen que los presidentes municipales utilizan los recursos del FISM para proveer servicios a las cabeceras municipales, donde se concentra la población, en vez de a las localidades que tienen mayor necesidad de infraestructura básica. El sesgo poblacional es atribuido a motivos electorales. En un documento posterior, estos mismo autores argumentan que el sesgo poblacional responde a la influencia de grupos de presión locales, que pugnan por recibir beneficios y evitan que los recursos del FISM se utilicen en actividades prioritarias para el desarrollo local (Hernández y Jarillo 2006). Aunque sus hallazgos son de gran relevancia, ambos estudios se limitan a evaluar la forma en cómo son repartidos los recursos del FISM y las posibles causas de ello. Sin embargo, no hacen un estudio del uso de los recursos, pues, si bien establecen que se invierte más en las zonas con alta concentración poblacional, no hacen una evaluación de las consecuencias de tal inversión.

Entre los pocos trabajos sobre descentralización a escala municipal y provisión de bienes públicos, se encuentra el elaborado por Díaz-Cayeros y Silva (2004), en el que analizan la repartición y ejercicio de los recursos del FISM en 2,397 municipios de México, en el año 2001. En lo referente a la repartición de los recursos encuentran evidencia que sugiere que el FISM no está bien focalizado. Los gobiernos estatales suelen entregar los recursos de manera discrecional de acuerdo a la convergencia de las prioridades estatales y municipales. Por otra parte, también concluyen que el FISM se asigna de manera universalista, dando más recursos de los que requieren para creación y mantenimiento de infraestructura social a los municipios muy ricos, lo que sugiere debe de haber una reestructuración en la fórmula de asignación de recursos.

En cuanto a la creación de infraestructura, establecen que el FISM ha tenido un impacto nulo en la creación de infraestructura. Sin embargo, esto lo concluyen con base en la correlación débil y en ocasiones negativas existente entre la tasa de cambio de la cobertura promedio de servicios entre los años 1995 y 2000 y las transferencias para la creación de infraestructura entre 1996 y 1999 agregadas, ignorando otras variables que se tendrían que controlar a fin de saber la verdadera relación. En este aspecto su análisis se basa en estadística descriptiva por lo que sólo deja una idea intuitiva del desempeño de los recursos fiscales que, realmente, no logra comprobar de manera rigurosa. Debido a esto, sus resultados, aunque ilustrativos, son poco confiables. Además, las implicaciones de su estudio se limitan al año 2000 y, en ocasiones 2001, a sólo dos o tres años de la descentralización, quizá un período muy corto para ver realmente los efectos de ésta en la provisión de servicios.

Por su parte, el Banco Mundial (2006) dedica una parte de su informe sobre la pobreza en México a estudiar la cobertura de servicios con respecto al FISM. Se centra en

su diseño, y establece que, si bien el FISM se reparte a los Estados con mayor pobreza, no existen garantías de que municipios en igualdad de condiciones reciban el mismo monto, pues, esto depende de la fórmula de asignación que el Estado utilice. De igual manera, establece que el FISM “no ofrece incentivos para invertir en infraestructura de calidad” (Banco Mundial 2006, 42) y, al ser condicionado, permite que las autoridades locales hagan responsables de la mala calidad a los niveles de gobierno superiores, argumentando que los recursos transferidos son insuficientes. Finalmente, al estudiar la relación de los recursos del FISM con la cobertura de agua, alcantarillado y electricidad en los años 1999, 2001 y 2003, encuentra una correlación nula. Estos resultados son de alta relevancia, además de ser una buena aproximación a la evaluación del FISM a través del tiempo. Sin embargo, se limita a estudiar el desempeño de los recursos del FISM a través de estadística descriptiva, por lo que sus resultados carecen de robustez. Es necesario resaltar que son parte de un extenso informe sobre la evaluación de diversos programas gubernamentales, sin ser el FISM el principal objetivo. Además, el énfasis del informe es la evaluación del diseño del FISM y su funcionamiento en los distintos contextos institucionales de cada estado, no el desempeño de los recursos y su éxito en la provisión de bienes.

### **3.3.a Hipótesis.**

Este trabajo tratará de seguir la línea de investigación inaugurada por Díaz-Cayeros y Silva (2004), a fin de averiguar cuál ha sido el impacto real de la creación del FISM en los municipios mexicanos. Para tal efecto, la hipótesis a comprobar es que el gasto descentralizado ha permitido que los gobiernos municipales administren mejor los recursos públicos y provean un nivel mayor de servicios públicos. Si esto es cierto, se tendría que observar que el aumento en la cobertura de servicios municipales, observable desde 1995,

es atribuible a los recursos descentralizados. Para constatar la hipótesis se tomarán como variables dependientes la cobertura municipal de los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y se tratarán de explicar a través del monto de recursos descentralizados correspondientes al FISM.

A diferencia del trabajo de Díaz-Cayeros y Silva (2004), esta investigación utilizará datos del año 2005, que al ser más recientes y a más tiempo de la descentralización permitirán observar si el proceso ha tenido un impacto positivo o negativo en la provisión de bienes públicos. Además, se utilizará una metodología distinta. Es decir, en vez de hacer simple estadística descriptiva, se aplicará un método de regresión lineal multivariada, en el que se podrán controlar la población, la educación y la población indígena, que son factores que pueden afectar la administración local y la cobertura de servicios. A su vez, este método permitirá poner a prueba explicaciones alternativas, que Díaz-Cayeros y Silva (2004) no contemplaron, a fin de saber si realmente el FISM explica el cambio en la cobertura de servicios o son otros factores.

Antes de proseguir, es necesario considerar que la discusión respecto al desarrollo local no se ha limitado a la descentralización fiscal como variable explicativa. En la siguiente sección se hará una breve discusión de algunos trabajos que plantean explicaciones alternativas para el desarrollo local, la provisión de bienes públicos y la eficiencia administrativa de los gobiernos subnacionales.

#### **4. Explicaciones alternativas para el desarrollo municipal.**

El éxito en la provisión de bienes públicos no necesariamente es atribuible a la descentralización de poder y gasto público. Por una parte, diversos autores argumentan que los factores políticos, como el partido en el poder y los incentivos para reelegirse, pueden

incidir en la eficiencia administrativa. Por otra parte, también existen autores que consideran que ésta puede ser atribuible a factores sociales como los mecanismos de participación ciudadana. En esta sección se hará un breve recuento de los argumentos de algunos de estos autores, con la finalidad de plantear hipótesis alternativas que puedan explicar el desarrollo municipal.

#### ***4.1 Hipótesis alternativas: variables políticas.***

Desde una perspectiva racionalista, los servidores públicos electos democráticamente tienen incentivos para brindar servicios públicos y ser reelectos. Aunque en México no existe la reelección, se podría suponer tienen incentivos para que su partido vuelva a ser electo, ya que así pueden garantizar su futuro político. Si existen altos niveles de competencia política y se corre el riesgo de no ser reelecto, se proveerán más y mejores servicios públicos. Esto mismo puede observarse en los municipios en que hay mayor participación política, porque en ellos existe un mayor número de ciudadanos interesados en la política y en el desempeño gubernamental, que implica exigen rendición de cuentas y ejercen un voto retrospectivo que puede ser de premio o de castigo. De lo anterior, se desprende que la mayor competencia política, medida como el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar en las elecciones locales, provoca que el partido en el poder provea más servicios públicos. Entre mayor sea la competencia electoral, se proveerán más servicios y bienes públicos. Ésta se considera la primera hipótesis alternativa.

La administración municipal puede estar, además, fuertemente condicionada por el partido político en el poder. Existen estudios sobre México que argumentan que el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) suelen brindar servicios de acuerdo a criterios clientelares, recompensando al electorado que votó por ellos y castigando al que no. A su

vez, consideran que el Partido Acción Nacional (PAN) tiende a proveer servicios públicos tomando en cuenta argumentos de eficiencia que, a largo plazo, reditúan en un mayor desarrollo social para todo el municipio (Ward 1998). De acuerdo con esto, una segunda hipótesis alternativa es que el nivel de servicios brindados en una jurisdicción está condicionado por el partido que gobierne en ella.

Un factor que puede explicar la ineficiencia de los gobiernos municipales en la provisión de bienes públicos es el gobierno yuxtapuesto, es decir, que el partido que gobierna el municipio sea distinto al partido que gobierna el estado. Debido a que, a pesar de que los municipios son autónomos, las transferencias federales les son distribuidas a través de los estados, que tienen hasta 10 meses para repartírselos, afectando así el desempeño del gobierno municipal. Además, a través de la legislación estatal, los estados pueden condicionar la transferencia del FISM a los municipios a requisitos de planeación e implementación, así como también imponer restricciones o dar incentivos fiscales a quienes lo ejerzan de determinada manera. Considerando esto, una tercera hipótesis alternativa es que los municipios gobernados por un partido distinto al del gobernador del estado al que pertenecen tendrán una menor eficiencia administrativa y proveerán menos servicios públicos.

#### ***4.2 Hipótesis alternativas: variables sociales.***

Entre los factores sociales que algunos autores identifican como responsables del nivel de servicios y bienes públicos brindados por el gobierno local se encuentran los niveles de capital social y de empoderamiento.

Algunos autores han relacionado la existencia de capital social, entendido como la existencia de redes sociales que facilitan la cooperación y el acceso a información, con un

mejor desempeño gubernamental. Esto es debido a que el capital social favorece la existencia de un monitoreo social de las actividades gubernamentales y su constante evaluación. A pesar de ello, en este trabajo no se pone a prueba esta hipótesis debido a que para el caso de México no existen datos, como número de organizaciones sociales en cada municipio, que permitan medir el capital social. Algunos autores lo han medido como el porcentaje de personas que participan en una elección (Cleary 2006). Sin embargo, no es una medida apropiada debido a que hace referencia a factores políticos y no a la existencia de redes sociales.

Un concepto muy similar al de capital social es el de empoderamiento, que representa la capacidad de una comunidad de expresar sus elecciones e incidir en las decisiones y acciones que afectan su entorno. Esto implica la existencia de mecanismos gubernamentales de inclusión de la población en la toma de decisiones, de tal manera que las acciones en una comunidad no dependen del gobierno sino de la participación de los ciudadanos. Este proceso facilita la rendición de cuentas, debido a que la comunidad decide, de acuerdo a sus necesidades y preferencias, en qué gastar los recursos públicos. (Helling, Serrano y Warren 2005). Para el caso mexicano esto podría ser evaluado a través de la existencia o no de un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), que es un mecanismo que incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración pública municipal. Medir el empoderamiento a través de la existencia de un COPLADEM puede ser una medida sólo aproximada de los mecanismos que tienen los ciudadanos para influir en el gobierno local. Estos pueden recurrir a otros cauces institucionales, como peticiones a los regidores o a los síndicos. A pesar de ello, es una medida objetiva de, al menos, un mecanismo de inclusión de la ciudadanía en la

gestión gubernamental, y se esperaría observar que la provisión de bienes públicos es mayor en los municipios que cuentan con un COPLADEM.

Una vez establecidas las hipótesis alternativas que podrían explicar el desempeño de los gobiernos locales y el nivel de servicios públicos que brindan, en la siguiente sección se diseñará un estudio empírico que explique la provisión de bienes públicos como una función del gasto descentralizado y de algunas variables políticas y sociales.

## **5. Datos, fuentes y metodología.**

### ***5.1 Muestra.***

Para evaluar el desempeño del gasto descentralizado, se analizarán 2,331 municipios de México, en el año 2005, que es el año más reciente del que existe información disponible.

El estudio de este año proporciona información actualizada sobre el uso de los recursos del FISM y la provisión de servicios.

La creación de infraestructura social es un proceso cuyos resultados son más fácilmente observables a largo plazo. Es factible suponer que el estudio de Díaz-Cayeros y Silva (2004) que evalúa la provisión de servicios a sólo dos años de la descentralización, no refleja los resultados de la administración local de los servicios municipales, sino parte de la incertidumbre generada por la descentralización repentina de los recursos.

El estudio del año 2005 permitirá evaluar la consecuencia de ocho años de administración local, lo que arrojará resultados más confiables. Es necesario resaltar que el proceso de descentralización aún no está consolidado. Debido a esto, los hallazgos de este trabajo sólo reflejarán los resultados de la descentralización a muy corto plazo. Sin embargo, permitirá predecir una tendencia general.

## ***5.2 Metodología.***

Los recursos del FISM se pueden invertir en cualquier obra pública que reditúe en el beneficio social y ayude a la superación de la pobreza.<sup>6</sup> Considerando que cada municipio tiene diferentes prioridades e invertirá los recursos de manera distinta, se realizará la evaluación de la provisión de tres distintos servicios. Para ello, se consideran como variables dependientes las coberturas de drenaje, agua potable y electricidad del año 2005. Si bien el estudio debería ser extensivo a todos los rubros en que se pueden gastar los recursos del FISM, estos tres indicadores son los únicos con información municipal disponible compatible con la condicionalidad de gastos de los recursos del FISM.

Se utilizará un modelo de regresión lineal multivariada de corte transversal. Cada variable dependiente será explicada por las variables independientes del año inmediato anterior. Esto permite, por una parte, controlar la endogeneidad y, por otra parte, garantizar que los recursos ya han sido ejercidos y no solamente asignados para su gasto.<sup>7</sup>

Dado que se pretende explicar si el cambio en la cobertura de servicios es atribuible a la creación del FISM, se incluirá en él la variable dependiente rezagada del año 1995. Esto permite controlar por la cobertura existente poco antes de la existencia del Ramo 33 y saber el verdadero impacto que la creación de éste ha tenido en la provisión de servicios públicos.

## ***5.3 Variable dependiente.***

En las secciones anteriores se planteó que el objetivo de este trabajo era estudiar la relación entre la cobertura de servicios municipales y los recursos provenientes del FISM. Para tal

---

<sup>6</sup> El FISM se puede invertir en la provisión de agua potable, drenaje, alcantarillado, urbanización, electrificación, en el mejoramiento de viviendas y en la construcción de caminos rurales, e infraestructura básica de salud, educativa y productiva rural.

<sup>7</sup> También se estimaron modelos Tobit para controlar el truncamiento de los datos, obteniendo resultados similares.

efecto, se consideran tres variables dependientes: el porcentaje de viviendas que cuentan con agua potable, el porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje y el porcentaje de viviendas que cuentan con electricidad.<sup>8</sup> Estos datos se pueden obtener del Censo poblacional 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

#### ***5.4 Variables independientes.***

Dado que la hipótesis nula es que los gobiernos municipales administran mejor los recursos públicos y proveen un nivel mayor de servicios, se considera como variable independiente el porcentaje de los ingresos municipales que representa el FISM. La información referente a los ingresos municipales es obtenida a través del Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del INEGI, que contiene información municipal de las finanzas públicas desde 1989 hasta 2004. La información respecto a los recursos recibidos por concepto de FISM es obtenida del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que reporta el monto de recursos que cada municipio recibió por estos rubros desde 1998 hasta 2004, de acuerdo a cifras oficiales publicadas en los Diarios Oficiales de cada Entidad Federativa.

Por otra parte, para comprobar las tres hipótesis alternativas referentes a las variables políticas, se utilizarán datos provenientes de la Base de datos de elecciones locales 1980-2005 del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), que contiene todos los resultados de las elecciones realizadas entre 1980 y 2006, para presidente municipal y para el congreso y gobernador estatal. Con esta base de datos se pueden

---

<sup>8</sup> A pesar de que el FISM se puede invertir en cualquier obra social que ayude al combate a la pobreza, se escogen estos indicadores debido a que son los únicos de los que existe información disponible, en los que se pueden gastar los recursos. La inversión en infraestructura como la creación de caminos, puentes, instalaciones deportivas etc, no se puede medir.

obtener las variables referentes a los partidos gobernantes en cada municipio, la competencia electoral, y gobierno yuxtapuesto.<sup>9</sup>

La información referente a la existencia de un COPLADEM es obtenida de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 (ENPM 2004), aplicada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2003 a 2,342 municipios. Esta encuesta brinda información municipal del desarrollo institucional y social, recursos financieros, servicios públicos, asociación intermunicipal, participación ciudadana y algunos programas sociales.

### ***5.5 Variables de control***

Además de la variable dependiente rezagada correspondiente al año 1995, se utilizan como variables de control la población municipal total, el porcentaje de indígenas y el porcentaje de población que sabe leer y escribir. Esta información fue obtenida del Censo de población y vivienda 2005 realizado por el INEGI.

Para discernir el diferente impacto que el FISM tiene en municipios con distintas características, se incluyen el número de localidades<sup>10</sup> existentes en cada municipio y el porcentaje de éstas que son rurales,<sup>11</sup> información que fue obtenida del Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades del INEGI. Además, se utiliza el índice de marginación del año 2000 elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

---

<sup>9</sup> Excepto para las 430 municipios de Oaxaca regidos por usos y costumbres.

<sup>10</sup> De acuerdo con INEGI, se define como localidad a “todo lugar ocupado con una o más viviendas, habitadas o no; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”

<sup>11</sup> De acuerdo con INEGI, una localidad rural es aquella que cuenta con menos de 2,500 habitantes.

## **6. ¿Qué explica la cobertura de servicios municipales?**

Desde 1995, antes de la descentralización, la cobertura de drenaje ha sido menor que la de los servicios electricidad y agua potable. Sin embargo, su tasa de crecimiento, a partir del año 2000, después de la descentralización, ha sido mayor que las de la electricidad, el agua potable y la del propio drenaje en años anteriores. Esto hace suponer que la inversión en la provisión en cada uno de estos servicios ha sido distinta y, por lo tanto, que el impacto de los recursos del FISM en cada uno ha variado. Considerando esto, se estudia la provisión de cada servicio independientemente.

### ***6.1 Provisión de drenaje.***

En 1995, la cobertura municipal de drenaje era de 43.96 por ciento, la menor de los tres servicios estudiados en este trabajo. Sin embargo, en 2005, ocho años después de la descentralización de los recursos para la creación de infraestructura, la cobertura era de 60.87 por ciento, es decir, 38.47 por ciento superior. Este rápido crecimiento implica que en los últimos diez años la inversión en la provisión de drenaje en cada municipio aumentó.

Si bien, tal inversión puede ser atribuida al gobierno federal, los datos demuestran que, al menos, 64.75 por ciento del aumento en la cobertura aconteció bajo la administración municipal de los recursos (*Véase sección 2.2*). Esto podría implicar que, tal como la teoría predice, los gobiernos municipales decidieron invertir más en la provisión de drenaje, conscientes de la escasa cobertura de éste en su jurisdicción. Lo anterior sería congruente con la hipótesis nula que sostiene que los recursos del FISM tendrán un impacto positivo en la provisión de drenaje.

### **6.1.a Modelo 1.**

Si el crecimiento en la cobertura de drenaje puede ser atribuido a la correcta administración del FISM por parte de los municipios, se debería observar que estos recursos tienen un impacto positivo en la cobertura de drenaje. Se estima un primer modelo que pone a prueba esta hipótesis. En él sólo se consideran como variables independientes el porcentaje de los ingresos municipales que representa el FISM y las variables de control poblacional (Cuadro 8, regresión 1).

El modelo revela que la relación existente entre el FISM y la cobertura de drenaje es negativa (Cuadro 8, modelo 1). Esto no significa que entre más recursos se le asignen a los municipios, menor será la cobertura, sino que los recursos son asignados en mayor cuantía a los municipios cuya cobertura de drenaje es menor. Esto se debe a que el FISM fue diseñado para beneficiar a la población en condiciones de pobreza extrema, por lo que su fórmula es sensible a los indicadores de carencias y le asigna más recursos a los municipios más pobres. El signo negativo implica que los recursos del FISM están bien focalizados. Sin embargo, este modelo dice muy poco acerca de la correcta implementación del FISM o de si el aumento en la cobertura de drenaje es atribuible a estos recursos.

Adicionalmente, este modelo permite observar que la cobertura de drenaje no es la misma en todos los municipios.<sup>12</sup> Los municipios son muy heterogéneos, y la cobertura de servicios varía drásticamente de un municipio a otro, incluso entre los que pertenecen al mismo Estado. Los municipios más pobres, identificados a través del grado de marginación muy alto, son los que tienen una menor cobertura de drenaje. Aunado a esto, se observa que

---

<sup>12</sup> El índice de marginación es un indicador que captura la carencia de servicios y características socioeconómicas de cada municipio. Al incluirlo en el modelo se estima si la cobertura de drenaje es distinta en municipios con diferentes características. Los diferentes coeficientes significativos de los grados de marginación corroboran esto.

los municipios rurales son los que tienen una menor cobertura de drenaje. Esto refuerza la idea de que los municipios brindan más servicios en las zonas con alta concentración poblacional, como las cabeceras municipales.

Se esperaría que el crecimiento de la cobertura de drenaje fuera mayor en los municipios más marginados. Al ser los que más carecen de servicios y los que más dinero reciben para la creación de infraestructura, deberían de ser los que más capacidad de invertir en aumentar la cobertura de drenaje tendrían. Si esto fuera así, sugeriría que los recursos del FISM son ejercidos correctamente. Sin embargo, dadas sus características, es factible que los municipios con un mayor grado de marginación enfrenten obstáculos estructurales, como un marco institucional débil, personal poco capacitado, o corrupción, que evitan que su administración sea eficiente.

Si la administración de los municipios más marginados es ineficiente, significa que no son capaces de asignar los recursos a las áreas prioritarias, ni de proveer un mayor nivel de servicios. Si esto es cierto, la descentralización ha sido una política perjudicial, especialmente, para los municipios muy altamente marginados que son los que más carecen de infraestructura y a los que, de seguir bajo tal esquema administrativo, se les estaría condenado a seguir en la pobreza extrema.

### **6.1.b Modelo 2.**

En vista de lo anterior, es necesario averiguar si entre mayor es el grado de marginación, los municipios son menos capaces de administrar los recursos descentralizados y proveer bienes públicos. Para tal fin, se estima un segundo modelo que permite observar el impacto

de los recursos descentralizados en la provisión de drenaje en municipios con distinto grado de marginación.<sup>13</sup>

El modelo incluye, además de las variables del modelo anterior, las interacciones de los ingresos que representa el FISM con el grado de marginación. Esto permite distinguir el impacto de estos recursos en la provisión de drenaje en municipios con diferentes características, coberturas y necesidades. Dado que se pretende averiguar si los municipios con grados de marginación alto y muy alto ejercen bien los recursos del FISM, se considera como grupo de referencia a los municipios con grados de marginación muy bajo, bajo y medio (Cuadro 8, modelo 2).

Al interpretar las interacciones, el modelo revela que los municipios con una marginación alta proveen una menor cobertura de drenaje con los recursos del FISM que la que proveen los municipios con un menor grado de marginación. Esto podría corroborar la intuición de que los municipios alta y muy altamente marginados no ejercen bien los recursos del FISM y no son capaces de proveer una cobertura de drenaje adecuada con ellos. Sin embargo, ésta sería una conclusión incorrecta. Los municipios con un grado de marginación muy alto tienen el mismo desempeño que los de marginación muy baja, baja y media utilizando los recursos del FISM para proveer drenaje.

Debido a esto, no se puede concluir que la incorrecta administración de los recursos sea una característica propia de los municipios alta y muy altamente marginados. No se encuentra evidencia de que entre más marginado es un municipio, peor es su estructura administrativa. La mala administración puede presentarse en cualquier municipio, independientemente de su grado de marginación. Cualquier municipio es susceptible de

---

<sup>13</sup> El grado de marginación permite distinguir a los municipios, de acuerdo al nivel de cobertura de drenaje que poseen. Esto es importante debido a que la cobertura de servicios determina el monto de recursos que los municipios reciben y las prioridades de gasto que cada uno tiene.

tener marcos institucionales débiles, personal poco capacitado, presentar prácticas de corrupción, cacicazgos, etc. Sin embargo, parece haber evidencia de que la provisión de drenaje es mayor en las zonas urbanas, con relación a las rurales.

Además de lo anterior, los resultados permiten comprobar que este modelo no refleja el sesgo de la fórmula del Fondo que distribuye más recursos a los municipios con mayores carencias. Si ésta fuera la relación que el modelo explicara, el coeficiente de la interacción del grado de marginación muy alto sería significativo y más negativo que el de la interacción del grado de marginación alto, debido a que reciben más recursos porque su masa carencial es superior. Dado que esto no se observa, se puede aseverar que el modelo explica la relación existente entre los ingresos del FISM y la cobertura de drenaje en municipios con distinto grado de marginación.

### **6.1.c Modelo 3.**

Una vez establecido que la mala administración de los recursos del FISM y su éxito en la provisión de drenaje no dependen de las características socioeconómicas de los municipios, es necesario investigar qué factores pueden influir en la provisión de tal bien. Para tal efecto, se estima un tercer modelo que contiene las mismas variables que el segundo y las variables políticas y sociales que la teoría predice pueden incidir en la provisión de servicios públicos (Cuadro 8, modelo 3).

En lo relacionado a la administración de los recursos del FISM en los municipios con distinto grado de marginación, el modelo confirma que el uso inadecuado de los recursos del Fondo es independiente del grado de marginación del municipio en que son ejercidos. De hecho, sugiere que el desempeño de los recursos del FISM en los municipios alta y muy altamente marginados es similar al observado en municipios con menor grado de

marginación, en tanto que las interacciones de los recursos del FISM con los grados de marginación no son significativas.

En lo relativo a las variables políticas, la segunda hipótesis alternativa sostiene que el nivel de servicios provistos en el municipio está condicionado por el partido político en el poder. Para comprobar esto se considera como grupo de control a los municipios gobernados por el PRI. Se observa que las administraciones municipales del PAN proveen el mismo nivel de drenaje que las del PRI. Esto contradice el argumento de Ward (1998) que sostiene que, debido a su historia partidista, las administraciones del PAN suelen ser más tecnócratas y proveen servicios aplicando criterios de eficiencia que reditúan en un mayor desarrollo social.

En este mismo sentido, Ward (1998) sostiene que el PRI y el PRD brindan servicios públicos aplicando criterios clientelares y populistas que son ineficientes. Contrario a este argumento, el modelo revela que los gobiernos municipales dirigidos por el PRD proveen una mayor cobertura de drenaje que cualquier otro partido. Esto mismo se observa a nivel estatal. La cobertura de drenaje es superior en los municipios pertenecientes a estados gobernados por el PRD.

Adicionalmente, el modelo identifica como una variable independiente dicotómica a los municipios gobernados a través de usos y costumbres.<sup>14</sup> El desempeño de éstos proveyendo drenaje es medido en relación al de los municipios gobernados a través del sistema de partidos. Los resultados no son alentadores. La capacidad de este sistema de gobierno para proveer drenaje es inferior a la de cualquier partido político. Este hallazgo es alarmante, principalmente, si se considera que 419 municipios de Oaxaca, que es el tercer

---

<sup>14</sup> No se tiene información de 47 municipios gobernados por usos y costumbres. Las implicaciones del modelo en relación a este sistema de gobierno se hacen con base en una muestra de 372 municipios.

estado más marginado de México, se rigen a través de este sistema. El modelo sugiere que la persistencia de este sistema de gobierno implica la ineficiente inversión de los recursos y condena a su población al rezago social y la pobreza extrema.

En otro aspecto, la tercera hipótesis alternativa sostiene que la provisión de drenaje será menor en aquellos municipios que enfrenten gobierno yuxtapuesto, es decir, que sean administrados por un partido distinto al que gobierna el estado. El modelo no brinda evidencia para rechazar tal hipótesis. Los municipios gobernadas por un partido distinto al estatal son menos capaces al proveer cobertura de drenaje. Esto podría sugerir que los municipios gobernados por un partido distinto al que gobierna el estado al que pertenecen, enfrentan dificultades para proveer servicios debido a obstáculos en la obtención de recursos a tiempo, o para que le aprueben sus planes de desarrollo etc., es decir, debido a todas aquellas actividades en las que la legislatura del estado puede incidir y entorpecer las actividades administrativas de los municipios.

Finalmente, se rechaza la cuarta hipótesis que sostiene que la existencia de mecanismos de empoderamiento mejoran la provisión de bienes públicos. La existencia de un COPLADEM en el municipio, como mecanismo que permite que los ciudadanos participen activamente en el gobierno municipal, es una variable no significativa y no tiene incidencia alguna en la cobertura de drenaje.

#### **6.1.d Modelo 4.**

Anteriormente, se estableció que cualquier municipio era susceptible de administrar de manera inadecuada los recursos del FISM, lo cual tendría un impacto negativo en la cobertura de drenaje. Sin embargo, para ello sólo se observó el comportamiento de los recursos del FISM en los municipios con grados de marginación alto y muy alto, lo que

suponía que el desempeño administrativo de los municipios con menor grado de marginación era el mismo.

A fin de averiguar si la administración de los recursos del FISM es igual en todos los municipios, independientemente de su grado de marginación, se estima un cuarto modelo en el que se incluyen, además de las variables del modelo anterior, las variables interactuadas de los ingresos del FISM con los grados de marginación baja y media (Cuadro 8, modelo 4).

Las variables políticas y sociales del modelo, no se ven afectadas en el modelo al agregar las variables interactuadas. Por otra parte, el desempeño administrativo de los recursos del FISM en los municipios es evaluado en relación al observado en los municipios de marginación muy baja. Se esperaría que el impacto de los recursos del FISM aumentara conforme lo hace el grado de marginación, debido a que los rendimientos marginales de cada peso transferido serán distintos en municipios con diferentes grados de cobertura. Los municipios muy poco marginados tienen una mayor cobertura de servicios, por lo que el crecimiento de ésta y la importancia de los recursos del FISM para ellos serán, en términos marginales, mínimos. Por el contrario, tendrán un mayor impacto en los municipios con una menor cobertura. Sin embargo, el modelo muestra tendencias distintas.

Inicialmente, se observa que los recursos del FISM no representan una mayor cobertura en los municipios con marginación muy baja. Esto podría ser atribuible a que tienen una cobertura de drenaje casi plena, por lo que los recursos del FISM no tendrán un gran impacto en ella. Además, es factible suponer que, dada su cobertura de drenaje y los pocos recursos que reciben por concepto de FISM, los municipios de marginación muy baja dediquen los recursos del Fondo a proveer otros servicios, como mejoramiento de viviendas.

Dado que lo anterior podría concordar con el impacto predicho de los recursos del FISM, se esperaría observar que en los municipios de marginación baja el impacto sea, al menos, no tan negativo, en tanto se supone que estos municipios tienen más carencias que los de marginación muy baja. Sin embargo, esto no se observa. De hecho, el modelo muestra que estos municipios son los que menor cobertura de drenaje proveen con los recursos del FISM, en relación, a los municipios con cualquier otra marginación. Estos resultados contrastan aún más al considerar que los recursos del FISM tienen un impacto positivo en la provisión de drenaje en los municipios con marginación media, indicando que los gobiernos de estos municipios proveen una mayor cobertura de drenaje con estos recursos, en relación a cualquier otro municipio.

Finalmente, el modelo sugiere que los municipios con grados de marginación alto y muy alto proveen la misma cobertura de drenaje con los recursos del FISM que la que proveen los municipios de marginación muy baja. Sin embargo, este no es un resultado alentador. Los municipios alta y muy altamente marginados son los que menor cobertura de drenaje tienen y a los que más recursos se les asigna por concepto de FISM para solventar tal deficiencia. A pesar de ello, el modelo sugiere que la provisión de drenaje en ellos tiene la misma prioridad de inversión que la que tiene en los municipios con muy baja marginación, los cuales tienen casi una cobertura plena de drenaje. Esto implica que en los municipios más marginados existe un problema en la administración y ejercicio de los recursos, así como en el establecimiento de prioridades y detección de necesidades poblacionales. Esto podría ser atribuido a diferentes razones entre las que sobresalen la menor capacitación de los servidores públicos locales, una mala estructura administrativa, una legislación inadecuada, un sistema de rendición de cuentas nulo, o bien, que los recursos están siendo utilizados para otras actividades menos prioritarias, lo que denotaría

procesos de cacicazgo, corrupción, patronazgo, etc. Lo anterior también podría utilizarse para explicar la menor provisión de drenaje con los recursos del FISM en los municipios con marginación baja.

### **6.1.e Modelo 5.**

Finalmente, para verificar si se cumple la primera hipótesis alternativa política que sostiene que entre menor es el margen de victoria en las elecciones locales se proveerán más servicios públicos, se introduce la variable de competencia política, esperando tenga una relación negativa con la provisión de drenaje (Cuadro 8, modelo 5). Si bien el coeficiente es negativo, no es significativo. Por tanto, no se puede afirmar que la competencia política tenga una incidencia en la mayor provisión de drenaje.

### **6.2 Sobre los resultados de la provisión de drenaje.**

Los cinco modelos presentados en esta sección permiten afirmar que la fórmula a través de la cual se distribuyen los recursos del FISM permite su correcta focalización, asignándole más recursos a los municipios con menor infraestructura social.

A pesar de ello, no se observa que los municipios con alta y muy alta marginación, utilicen el gran monto de recursos que reciben para la creación de la infraestructura que carecen. De hecho, el aumento en la cobertura de drenaje entre los años 1995 y 2005 responde más a los factores políticos, como el partido que gobierna el municipio o el estado, que a los recursos del FISM. Adicionalmente, se observa que la provisión de drenaje es mayor en las zonas con alta concentración población, es decir, en las localidades urbanas, con relación a la cobertura provista en las localidades rurales.

Todos estos factores sugieren que existen variables administrativas no consideradas en los distintos modelos, como la corrupción o intereses políticos, que afectan la provisión

de drenaje. Estos factores no se observan solamente en los municipios alta y muy altamente marginados. Las deficiencias administrativas se pueden observar en cualquier municipio, independientemente de su grado de marginación.

En las siguientes dos secciones se analizarán las coberturas de agua potable e infraestructura eléctrica, cuyo crecimiento no ha sido tan grande como el observado en la cobertura de servicio de drenaje, pero que también son objeto de la inversión de los recursos del FISM.

**Cuadro 8. Determinantes de la cobertura municipal de drenaje 2005.**

Modelos de regresión lineal					
Variable dependiente: cobertura drenaje	-1	-2	-3	-4	-5
% FISM	-0.170 [4.98]***	-0.121 [3.43]***	-0.097 [2.68]***	-0.125 [3.15]***	-0.146 [2.95]***
Marginación 2, baja <sup>a</sup>	0.056 [2.99]***			0.065 [3.01]***	0.066 [2.96]***
Marginación 3, media <sup>a</sup>	0.076 [3.82]***			0.026 [1.03]	-0.001 [0.03]
Marginación 4, alta <sup>a</sup>	0.066 [2.90]***	0.012 [0.74]	-0.000 [0.03]	0.048 [1.93]*	0.029 [1.05]
Marginación 5, muy alta <sup>a</sup>	-0.046 [1.56]	-0.134 [5.21]***	-0.142 [5.54]***	-0.087 [2.58]***	-0.070 [1.76]*
Marginación 2 baja x recursos FISM <sup>a</sup>				-0.208 [2.07]**	-0.272 [2.58]***
Marginación 3 media x recursos FISM <sup>a</sup>				0.138 [1.56]	0.229 [2.35]**
Marginación 4 alta x por recursos FISM <sup>a</sup>		-0.069 [1.75]*	-0.040 [1.02]	-0.033 [0.83]	0.009 [0.17]
Marginación 5 muy alta x recursos FISM <sup>a</sup>		0.011 [0.24]	0.030 [0.66]	0.033 [0.74]	0.073 [1.14]
PAN gobierna municipio <sup>b</sup>			-0.002 [0.18]	0.001 [0.06]	0.004 [0.28]
PRD gobierna municipio <sup>b</sup>			0.040 [2.77]***	0.039 [2.72]***	0.041 [2.84]***
Otro partido gobierna municipio <sup>b</sup>			0.018 [0.93]	0.017 [0.89]	0.022 [1.16]
Usos y costumbres			-0.063 [3.23]***	-0.057 [2.91]***	
Margen de diferencia entre el 1er y 2do lugar de la elección					-0.116 [0.33]
PAN gobierna Estado <sup>c</sup>			-0.012 [0.99]	-0.014 [1.20]	-0.010 [0.85]
PRD gobierna Estado <sup>c</sup>			0.039 [2.77]***	0.038 [2.67]***	0.045 [3.15]***
Gobierno yuxtapuesto <sup>c</sup>			-0.024 [1.74]*	-0.024 [1.77]*	-0.027 [1.99]**
Municipio cuenta con COPLADEM			0.013 [1.31]	0.013 [1.37]	0.012 [1.20]
% de hogares con drenaje 1995	0.588 [24.50]***	0.563 [24.68]***	0.544 [23.42]***	0.561 [22.67]***	0.523 [18.81]***
Logaritmo de población municipal	-0.005 [1.65]*	-0.008 [2.53]**	-0.013 [3.85]***	-0.010 [2.95]***	-0.009 [2.52]**
% población alfabetas	0.005 [0.31]	0.003 [0.17]	0.014 [0.86]	0.016 [0.98]	0.019 [1.15]
% población habla lengua indígena	-0.046 [2.47]**	-0.048 [2.57]**	-0.037 [1.90]*	-0.036 [1.87]*	-0.082 [3.35]***
Número localidades por municipio	-0.000 [1.64]	-0.000 [1.91]*	-0.000 [1.81]*	-0.000 [1.70]*	-0.000 [2.07]**
% localidades rurales por municipio	-0.079 [2.24]**	-0.058 [1.65]*	-0.126 [3.44]***	-0.138 [3.73]***	-0.134 [2.64]***
Constant	0.492 [10.46]***	0.564 [13.14]***	0.687 [13.81]***	0.625 [11.43]***	0.638 [9.87]***
Observations	2331	2331	2331	2331	1960
R-squared	0.49	0.49	0.50	0.51	0.43
Valores estadísticos t en corchetes.					
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%					
<sup>a</sup> Municipios con un grado de marginación muy baja son grupo de comparación					
<sup>b</sup> Municipios gobernados por el PRI son grupo de comparación					
<sup>c</sup> Estados gobernados por el PRI son grupo de comparación					

### ***6.3 Provisión de agua potable.***

La segunda variable dependiente con la que se estudia la capacidad de los municipios para proveer servicios y administrar los recursos descentralizados es la cobertura municipal del servicio de agua potable. La cobertura municipal de agua potable ha sido ligeramente superior al 75.00 por ciento desde 1995 (*Véase sección 2.2*), por lo que se puede aseverar que el aumento en su cobertura se ha estancado desde entonces. A pesar de ello, se puede suponer que se han invertido recursos para su provisión. La cobertura entre 1995 y 2000 disminuyó 3.50 por ciento, retroceso que fue solventado entre los años 2000 y 2005 en que la cobertura volvió a ser de 75.04 por ciento. Esto implica que, al menos, se han invertido los recursos mínimos suficientes en la provisión de agua para mantener su cobertura.

Debido a lo anterior, no se espera encontrar que los recursos del FISM tengan un gran impacto en la provisión de agua potable. No obstante, la metodología y modelos utilizados son los mismos que los aplicados al estudiar la cobertura de drenaje a fin de hacer comparables los resultados.

#### **6.3.a Modelo 1.**

En el primer modelo se introduce solamente el porcentaje de los ingresos que representa el FISM y las variables de control (Cuadro 9, modelo 1). El signo negativo, nuevamente, confirma la correcta focalización de los recursos del FISM. A su vez, se observa que la cobertura de agua potable es distinta en los municipios con diferente grado de marginación, siendo cada vez menor, conforme la marginación es mayor.

Sobresale que la variable de control que mide el porcentaje de población indígena en un municipio es positiva, opuesta a lo esperado y observado al estudiar la cobertura de

drenaje. Esto podría suponer que el pequeño aumento observado en la cobertura de agua potable ha sido en los municipios con una alta concentración de población indígena.

### **6.3.b Modelo 2.**

Para averiguar si el FISM ha tenido algún impacto en la pequeña variación observada de la cobertura de agua potable, se estima el segundo modelo en el que los recursos son interactuados con los grados de marginación alto y muy alto (Cuadro 9, modelo 2).

No se observa que los recursos tengan un impacto distinto en la provisión de agua potable en municipios con distintas características identificadas a través de su grado de marginación, el número de localidades por municipio y el porcentaje de éstas que son rurales. Sin embargo, sobresale que la cobertura de agua potable es mayor en las zonas con alta concentración de población indígena vuelve a tener un impacto positivo. Lo anterior podría sugerir que ésta ha sido la población objetivo beneficiada del aumento en la cobertura de agua potable.

### **6.3.c Modelo 3.**

Para determinar si existen factores políticos o sociales que influyan, de manera positiva o negativa, en la extensión de la cobertura de agua potable observado desde 1995, se estima un tercer modelo que contiene las variables políticas y sociales (Cuadro 9, modelo 3).

La inversión de los recursos del FISM en la cobertura de agua potable de los municipios con marginación alta y muy alta no es distinta a la de los municipios con menor grado de marginación. Es decir, sin importar el grado de marginación del municipio, los gobiernos son ejercen de manera similar los recursos descentralizados.

Adicionalmente, el modelo parece brindar evidencia, aunque débil, de que los municipios gobernados por un partido distinto al PRI, al PAN o al PRD han aumentado la

cobertura de agua potable. Sobresale, además, que los municipios gobernados por usos y costumbres tienen la misma capacidad de proveer agua potable que los gobernados a través de un sistema de partidos políticos.

#### **6.3.d Modelo 4.**

A fin de saber si la administración de los municipios con grados de marginación muy baja, baja y media, es la misma, se estima un cuarto modelo que incluye las mismas variables del tercer modelo y las interacciones de los recursos del FISM con los grados de marginación bajo y medio (Cuadro 9, modelo 4). El cual no brinda evidencia de que la capacidad de brindar agua potable con los recursos del FISM varíe conforme el grado de marginación lo hace.

Por otra parte, al controlar por las diferentes características municipales de los municipios con menor marginación, se observa que las variables políticas ya no son significativas. Es decir, que al controlar por los recursos que los municipios con distintos grados de marginación reciben, así como su cobertura de servicios públicos y otras características socioeconómicas de la población, se denota que todos los partidos y sistemas de gobierno proveen niveles similares de agua potable.

#### **6.3.e Modelo 5.**

Finalmente, se estima un quinto modelo para determinar el impacto que tiene la mayor competencia electoral en la provisión de agua potable (Cuadro 9, modelo 5). Este modelo, al igual que el desarrollado al estudiar la provisión de drenaje, rechaza la hipótesis de que a mayor competencia electoral mayor será la provisión de bienes y servicios públicos, en este caso la provisión de agua potable. Adicionalmente, al sacar de la muestra a los municipios gobernados a través de usos y costumbres, se observa que aquellos municipios con un

mayor porcentaje de localidades rurales, tienen una menor cobertura de agua potable. Lo que ratifica, una vez más la hipótesis de que se proveen más servicios públicos en las zonas donde existe mayor concentración poblacional, es decir, las zonas urbanas.

<b>Cuadro 9. Determinantes de la cobertura municipal de agua potable 2005.</b>					
Modelos de regresión lineal					
Variable dependiente: cobertura agua potable	-1	-2	-3	-4	-5
% FISM	-0.069 [2.09]**	-0.098 [2.87]***	-0.088 [2.53]**	-0.080 [2.05]**	-0.076 [1.51]
Marginación 2, baja <sup>a</sup>	-0.009 [0.53]			-0.017 [0.78]	-0.015 [0.65]
Marginación 3, media <sup>a</sup>	-0.035 [1.91]*			-0.045 [1.87]*	-0.040 [1.52]
Marginación 4, alta <sup>a</sup>	-0.042 [2.08]**	-0.022 [1.48]	-0.023 [1.52]	-0.046 [2.04]**	-0.065 [2.49]**
Marginación 5, muy alta <sup>a</sup>	-0.126 [4.56]***	-0.104 [4.07]***	-0.104 [4.06]***	-0.130 [4.06]***	-0.125 [3.20]***
Marginación 2 baja x recursos FISM <sup>a</sup>				0.071 [0.73]	0.059 [0.56]
Marginación 3 media x recursos FISM <sup>a</sup>				0.067 [0.78]	0.045 [0.46]
Marginación 4 alta x por recursos FISM <sup>a</sup>		0.026 [0.67]	0.027 [0.69]	0.025 [0.64]	0.072 [1.34]
Marginación 5 muy alta x recursos FISM <sup>a</sup>		0.033 [0.75]	0.031 [0.72]	0.031 [0.71]	-0.003 [0.05]
PAN gobierna municipio <sup>b</sup>			0.019 [1.49]	0.016 [1.27]	0.015 [1.19]
PRD gobierna municipio <sup>b</sup>			-0.010 [0.75]	-0.011 [0.76]	-0.012 [0.81]
Otro partido gobierna municipio <sup>b</sup>			0.030 [1.66]*	0.028 [1.56]	0.028 [1.48]
Usos y costumbres			0.012 [0.65]	0.011 [0.57]	
Margen de diferencia entre el 1er y 2do lugar de la elección					-0.307 [0.87]
PAN gobierna Estado <sup>c</sup>			-0.004 [0.33]	-0.002 [0.20]	-0.001 [0.12]
PRD gobierna Estado <sup>c</sup>			0.015 [1.12]	0.018 [1.33]	0.021 [1.44]
Gobierno yuxtapuesto			-0.014 [1.01]	-0.011 [0.83]	-0.011 [0.82]
Municipio cuenta con COPLADEM			0.006 [0.65]	0.008 [0.80]	0.008 [0.77]
% de hogares con agua potable 1995	0.583 [22.29]***	0.593 [22.94]***	0.588 [22.36]***	0.576 [21.49]***	0.558 [17.31]***
log de población municipal	-0.013 [4.15]***	-0.012 [3.82]***	-0.012 [3.53]***	-0.014 [3.92]***	-0.014 [3.71]***
% población alfabetas	-0.008 [0.50]	-0.008 [0.51]	-0.008 [0.49]	-0.007 [0.48]	-0.005 [0.27]
% población habla lengua indígena	0.040 [2.24]**	0.038 [2.12]**	0.034 [1.84]*	0.035 [1.88]*	0.044 [1.82]*
Número localidades por municipio	-0.000 [1.48]	-0.000 [1.38]	-0.000 [1.49]	-0.000 [1.60]	-0.000 [1.32]
% localidades rurales por municipio	-0.038 [1.10]	-0.046 [1.36]	-0.051 [1.41]	-0.045 [1.24]	-0.086 [1.67]*
Constant	0.526 [9.85]***	0.495 [10.00]***	0.507 [9.28]***	0.543 [9.19]***	0.590 [8.21]***
Observations	2331	2331	2331	2331	1960
R-squared	0.36	0.36	0.36	0.37	0.33
Valores estadísticos t en corchetes.					
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%					
<sup>a</sup> Municipios con un grado de marginación muy baja son grupo de comparación					
<sup>b</sup> Municipios gobernados por el PRI son grupo de comparación					
<sup>c</sup> Estados gobernados por el PRI son grupo de comparación					

#### ***6.4 Provisión de infraestructura eléctrica.***

Finalmente, se estudia la cobertura de electricidad. El crecimiento de la cobertura de infraestructura eléctrica no sólo se estancó a partir de 1995, de hecho, decreció 1.03 por ciento en los últimos cinco años. Lo que implica que la población y la demanda por este servicio creció mucho más rápido que su cobertura. Considerando esto, no se espera encontrar resultados distintos a los obtenidos al estudiar la cobertura municipal del servicio de agua potable. A pesar de ello, se estiman los mismos modelos con la misma metodología considerando como variable dependiente el porcentaje de viviendas municipales con energía eléctrica.

El primer modelo revela que los recursos del FISM no son significativos al tratar de explicar la cobertura de energía eléctrica. El segundo modelo confirma los resultados obtenidos y denota el impacto nulo del FISM en la cobertura de servicios (Cuadro 10, modelos 1 y 2). El tercer, cuarto y quinto modelo no revelan ninguna variable política o social significativa, y confirman el impacto nulo del FISM (Cuadro 10, modelos 3, 4 y 5).

El poder explicativo de los cinco modelos es muy poco, incluso menor que el obtenido al estudiar la cobertura de agua potable. Posiblemente esto se deba a que se trata de explicar la cobertura actual con variables erróneas, siendo necesarias variables pertenecientes a años anteriores, debido a que la cobertura no ha aumentado desde 1995.

<b>Cuadro 10. Determinantes de la cobertura municipal de infraestructura de electricidad 2005.</b>					
Modelos de regresión lineal					
Variable dependiente: cobertura electricidad	-1	-2	-3	-4	-5
% FISM	-0.047 [1.39]	-0.052 [1.50]	-0.047 [1.30]	-0.013 [0.32]	-0.025 [0.46]
Marginación 2, baja <sup>a</sup>	0.002 [0.10]			0.025 [1.13]	0.032 [1.35]
Marginación 3, media <sup>a</sup>	-0.009 [0.46]			0.009 [0.38]	0.012 [0.44]
Marginación 4, alta <sup>a</sup>	0.008 [0.37]	0.018 [1.17]	0.017 [1.07]	0.010 [0.45]	0.000 [0.01]
Marginación 5, muy alta <sup>a</sup>	0.021 [0.73]	0.007 [0.25]	0.007 [0.28]	-0.006 [0.17]	-0.021 [0.49]
Marginación 2 baja x recursos FISM <sup>a</sup>				-0.203 [2.01]**	-0.241 [2.11]**
Marginación 3 media x recursos FISM <sup>a</sup>				-0.110 [1.24]	-0.124 [1.17]
Marginación 4 alta x por recursos FISM <sup>a</sup>		-0.020 [0.51]	-0.019 [0.47]	-0.031 [0.77]	0.010 [0.17]
Marginación 5 muy alta x recursos FISM <sup>a</sup>		0.059 [1.32]	0.058 [1.28]	0.053 [1.17]	0.112 [1.61]
PAN gobierna municipio <sup>b</sup>			0.003 [0.21]	0.002 [0.18]	0.002 [0.13]
PRD gobierna municipio <sup>b</sup>			-0.013 [0.92]	-0.013 [0.93]	-0.013 [0.85]
Otro partido gobierna municipio <sup>b</sup>			-0.009 [0.50]	-0.011 [0.59]	-0.012 [0.59]
Usos y costumbres			-0.009 [0.43]	-0.011 [0.53]	
Margen de diferencia entre el 1er y 2do lugar de la elección					-0.173 [0.45]
PAN gobierna Estado <sup>c</sup>			0.007 [0.59]	0.006 [0.49]	0.006 [0.47]
PRD gobierna Estado <sup>c</sup>			-0.005 [0.34]	-0.002 [0.17]	-0.000 [0.03]
Gobierno yuxtapuesto			0.005 [0.33]	0.005 [0.37]	0.004 [0.30]
Municipio cuenta con COPLADEM			-0.003 [0.31]	-0.003 [0.30]	-0.004 [0.39]
% de hogares con electricidad 1995	0.411 [10.16]***	0.414 [10.33]***	0.416 [10.12]***	0.414 [9.98]***	0.393 [7.79]***
log de población municipal	-0.007 [2.08]**	-0.006 [2.04]**	-0.007 [2.01]**	-0.006 [1.82]*	-0.006 [1.41]
% población alfabetas	0.017 [1.05]	0.016 [0.99]	0.015 [0.92]	0.016 [1.00]	0.017 [0.95]
% población habla lengua indígena	0.020 [1.07]	0.018 [0.99]	0.017 [0.89]	0.016 [0.86]	0.022 [0.84]
Número localidades por municipio	-0.000 [2.29]**	-0.000 [2.26]**	-0.000 [2.25]**	-0.000 [2.33]**	-0.000 [2.19]**
% localidades rurales por municipio	-0.054 [1.52]	-0.057 [1.62]	-0.061 [1.64]	-0.067 [1.77]*	-0.090 [1.61]
Constant	0.633 [9.79]***	0.626 [10.26]***	0.639 [9.90]***	0.642 [9.37]***	0.674 [7.80]***
Observations	2331	2331	2331	2331	1960
R-squared	0.09	0.09	0.10	0.10	0.08
Valores estadísticos t en corchetes.					
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%					
<sup>a</sup> Municipios con un grado de marginación muy baja son grupo de comparación					
<sup>b</sup> Municipios gobernados por el PRI son grupo de comparación					
<sup>c</sup> Estados gobernados por el PRI son grupo de comparación					

### ***6.5 Propuesta para identificar nuevas hipótesis.***

Los modelos presentados en las secciones anteriores permiten afirmar que los recursos del FISM no tienen un impacto positivo en la provisión de servicios públicos. La teoría sugiere que la debilidad del marco institucional, la presencia de prácticas clientelares, de patronazgo y de corrupción y la ausencia de personal capacitado administrativa y técnicamente son factores que pueden incidir en que la administración de los recursos descentralizados no sea eficiente. La influencia de estos y otros factores no fue considerada en este trabajo, por lo que se estima conveniente se realicen futuras investigaciones a través de las cuales se puedan identificar los distintos mecanismos que inciden, de manera positiva o negativa, en la administración de los recursos descentralizados y en la provisión de bienes públicos.

Es necesario resaltar que la gran heterogeneidad de los municipios hace que la importancia y el impacto del FISM en la provisión de servicios públicos, así como la existencia y la magnitud de la influencia de mecanismos que inciden en la administración de los recursos descentralizados sean distintas en cada municipio y varíe conforme a las distintas características y necesidades de cada uno de ellos.

Los resultados presentados en este trabajo revelan que los municipios con baja marginación proveen una menor cobertura de drenaje con los recursos descentralizados, que la que proveen los demás municipios con otros grados de marginación con los recursos del FISM. Esto podría deberse a que estos municipios tienen otras prioridades de gasto, e invierten los recursos del FISM en otros servicios públicos. Sin embargo, los municipios con una marginación menor que, por definición, tienen, al menos el mismo nivel de cobertura de servicios, no tienen un comportamiento similar. Esto sugiere que existen

mecanismos que influyen negativamente en el desempeño administrativo de los municipios con marginación baja.

Para detectar los factores que inciden negativamente en la administración de los recursos descentralizados se sugiere el desarrollo de un estudio de caso de un municipio con una marginación baja. Tal permitirá identificar los mecanismos que evitan que la descentralización sea una política eficiente.

Dado que la teoría sugiere que el nivel de corrupción y la transparencia de las leyes fiscales pueden incidir en la administración de los recursos, la selección de caso debe hacerse con base en estos indicadores. Para tal efecto, se utilizan la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 (ENCBG) y el Índice de Información Presupuestal 2003 (IIP), que analiza la información que el presupuesto estatal brinda acerca del modo en que deben de ser ejercidos los recursos y por quién. Aunque son índices estatales ayudan a la selección de caso a nivel municipal debido a la forma en que están contruidos y, además, porque el estado tiene la capacidad de entorpecer la administración municipal (*Véase Apéndices II y III*). Asimismo, se utilizan los modelos 4 y 5 del análisis de la provisión de drenaje, que brindan más información respecto al nivel de servicios públicos provisto y a su relación con los recursos del FISM.

Considerando lo anterior, se estima conveniente estudiar el municipio de Opodepe en Sonora, que tiene una marginación baja y cuyo desempeño en la administración del FISM para proveer servicios públicos, de acuerdo con los modelos 4 y 5 del estudio del drenaje, es muy inferior al resto de los municipios, aún entre los de marginación baja. Entre las características de este municipio, sobresale que la ENCBG 2005 le atribuye un índice de incidencia de corrupción de 5.2, por debajo de la media nacional que es de 10.10 (*Véase Apéndice II*). Por su parte, el IIP ubica al presupuesto de Sonora como uno con información

clara y accesible, por encima de la media. Adicionalmente, el municipio de Opodepe no enfrentaba un gobierno yuxtapuesto en el periodo estudiado. Dado que las condiciones eran óptimas durante el período de estudio, y que la administración del FISM para proveer servicios públicos fue muy inferior a las observadas en otros municipios, el estudio del municipio de Opodepe permitirá identificar mecanismos alternos que influyen en la administración de recursos y la provisión de bienes públicos a nivel municipal.

Por otra parte, los modelos 4 y 5 del estudio de la provisión de drenaje sugieren que los recursos del FISM asignados a los municipios con un grado de marginación media han tenido un impacto positivo en la provisión de drenaje. En este sentido, es posible suponer que existen factores comunes al grueso de los municipios con marginación media que hacen que los recursos se ejerzan eficientemente y que ayuden a proveer una mayor cobertura de drenaje. A fin de identificar qué factores son los que promueven que los recursos descentralizados tengan un impacto positivo en la provisión de servicios públicos se considera conveniente estudiar el municipio de Xaltocan en Tlaxcala, seleccionado utilizando los mismos indicadores empleados para la selección del caso anterior. Este municipio tiene una marginación media, y su desempeño al proveer drenaje con los recursos del FISM fue sobresaliente en relación con los demás municipios, incluso entre los de marginación media. Sin embargo, su índice de corrupción de acuerdo a la ENCIBG 2005 es de 10.0, ligeramente inferior a la media nacional. Por su parte, el IIP refleja que no existe un marco institucional adecuado que rija la forma en cómo deben de ser usados los recursos. Adicionalmente, durante el periodo de estudio el municipio enfrentaba un gobierno yuxtapuesto. A pesar de estas agravantes, su desempeño fue sobresaliente, por lo que es un caso digno de estudio, del cual se pueden desprender importantes hipótesis acerca de los factores que permiten que la descentralización funcione eficientemente.

## **7. Conclusiones y agenda de investigación futura.**

La literatura sobre federalismo fiscal sostiene que la descentralización es un mecanismo eficiente para la provisión de bienes públicos. Los gobiernos subnacionales tienen mayor información sobre las necesidades, demandas y costos locales, lo que les permite brindar el nivel y la calidad de servicios preferidos.

En este sentido, la creación del Ramo 33 debió implicar una mejor implementación de los recursos fiscales asignados con relación a cuando eran ejercidos por el gobierno federal. Esto debió ser, principalmente, observable en el FISM, cuyos recursos, por Ley, se destinan exclusivamente al financiamiento de obras e inversiones que ayuden a combatir la pobreza y el rezago social. Sin embargo, en este trabajo se encuentra que los recursos del FISM no tienen un impacto positivo en la provisión de los servicios públicos de drenaje, agua potable y electricidad.

De los tres servicios aquí estudiados, la cobertura de drenaje ha sido la única que ha aumentado, desde que se descentralizaron los recursos para la provisión de infraestructura en 1998. Sin embargo, no se encuentra que tal cobertura esté relacionada con la administración de los recursos del FISM. Por el contrario, en este trabajo se presenta evidencia que sugiere que el nivel de cobertura de drenaje puede ser explicado por variables políticas como el partido gobernante en el municipio, o en el estado y el sistema de gobierno.

Mientras la tasa de crecimiento de cobertura del drenaje ha aumentado, las coberturas de agua potable y electricidad se han mantenido constante, denotando una mínima inversión suficiente para mantener el nivel de éstas ante el crecimiento poblacional, pero no para aumentarlas. Sería recomendable hacer una investigación en la que se

consideraran los porcentajes del FISM que cada municipio invierte en la provisión de cada servicio, a fin de distinguir si los municipios invierten más en el servicio del que menor cobertura tienen o si los recursos descentralizados están siendo ejercidos ineficientemente. Esto permitirá discernir si las diferentes tasas de crecimiento de la cobertura de los servicios públicos responden a las distintas prioridades locales o a una administración ineficiente.

Por otra parte, en esta investigación se encontró que la provisión de servicios en los municipios gobernados a través del sistema de usos y costumbres es muy ineficiente. Se puede afirmar que la descentralización ha sido perjudicial para estos municipios, pues al darle los recursos para la provisión de servicios, se evita que sean ejercidos correctamente y se les condena a la pobreza extrema, lo que es muy grave si se considera que estos municipios suelen tener la menor cobertura de servicios y los índices de marginación más altos a nivel nacional.

Un resultado relevante que se desprende del análisis de las variables políticas, es que el PRD provee una mayor cobertura de drenaje, en relación con la que proveen otros partidos. Esto sugiere, por una parte, que no hay convergencia de las plataformas partidistas respecto al nivel de la provisión de servicios públicos a nivel municipal. Por otra parte, el desempeño sobresaliente del PRD al proveer drenaje, podría ser interpretado como una política de este partido que responde a las demandas y necesidades del votante mediano local. La corroboración de estas explicaciones va más allá del alcance de este trabajo, por lo que se recomienda que sea desarrollada en investigaciones posteriores.

Es necesario resaltar que, la gran heterogeneidad de los municipios hace que la importancia y el impacto del FISM en la provisión de servicios sean distintos en cada municipio y varíen conforme a las distintas características y necesidades de cada uno. Una

de las limitaciones de este trabajo es que, al ser un estudio de todos los municipios mexicanos, sus implicaciones son relativas al municipio promedio. Sin embargo, no permite medir el impacto que los recursos descentralizados tienen en municipios con características particulares.

La gran diversidad municipal existente en México en términos de ubicación geográfica, recursos naturales disponibles, concentración poblacional, economía, riqueza étnica y cultural, entre otros aspectos, hace que las necesidades, prioridades y costos de proveer un servicio público en cada municipio sean distintos. En este contexto, un estudio a gran escala, como el presente, no permite identificar con exactitud los factores que influyen en la administración de los recursos descentralizados.

Existen múltiples factores que influyen en la administración de los recursos y en la provisión de servicios y sin los cuales la descentralización no puede ser una política óptima. Por una parte, el marco institucional no es adecuado. Los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo son endeble. Aunque la LCF estipula que los municipios deben de reportar al gobierno federal cómo invierten los recursos del FISM, no existen sanciones para los que no lo hacen. Sin fiscalización, las lealtades partidistas, los intereses patronales, clientelares o de grupos de poder locales pueden ser los que determinen el uso de los recursos, promoviendo se utilicen en actividades no prioritarias para el desarrollo local. Por otra parte, el personal de muchos municipios carece de capacidad técnica y administrativa para ejercer los recursos, diseñar políticas públicas, proveer servicios, responder a las demandas ciudadanas, etc., por lo que la asignación de recursos y provisión de bienes públicos es ineficiente.

Adicionalmente, es necesario considerar que los costos de proveer servicios públicos varía incluso dentro de un mismo municipio. En ocasiones, el proveer un servicio

a alguna comunidad implica crear infraestructura en zonas muy alejadas de las urbes, o en condiciones geográficas poco propicias (como sierras, barrancos, o zonas donde no está permitido habitar), o a poblaciones poco numerosas. Ante situaciones semejantes, los costos se vuelven muy altos tanto al construir, como por crear infraestructura que será subaprovechada, así como también porque con el mismo monto de recursos se podría proveer ese u otro tipo de servicios que beneficiaran a más ciudadanos.

La influencia de estos elementos en la provisión de servicios públicos no fue considerada en este trabajo, debido a las limitantes propias de su diseño, por lo que es importante que se estudie en futuras investigaciones. El diseño de tales investigaciones tendría que ser acotado a municipios que se consideraran representativos, a fin de sacar conclusiones más certeras del impacto que los recursos descentralizados tienen en municipios con características determinadas.

Una de las implicaciones más importantes del presente estudio es que la enorme diversidad de los municipios hace necesaria la existencia de políticas locales *ad hoc* a las situaciones y necesidades de cada uno. Esto implica también reconocer la posibilidad de que muchos municipios no son aptos para administrar los recursos descentralizados. En este trabajo, se encontró que los municipios con baja marginación proveen una menor cobertura de drenaje con los recursos descentralizados, que la que proveen los demás municipios con otros grados de marginación con los recursos del FISM; mientras que los municipios con una marginación media proveen una mayor cobertura de servicios con los recursos del FISM, en relación a los demás municipios con otros grados de marginación. Esto sugiere que existen mecanismos que influyen negativa o positivamente en el desempeño administrativo de los recursos municipales, que están presentes en mayor o menor medida en este tipo de municipios. Debido a ello, se recomienda realizar el estudio de caso de dos

municipios ya seleccionados en este trabajo (*Véase sección 6.5*), de los cuales se considera se pueden desprender importantes hipótesis acerca de los factores que influyen en la administración de los recursos descentralizados y en la provisión de servicios públicos.

## Bibliografía.

- Bahl Roy W. 1999a. Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting & Finance* 19: 59-75.
- Bahl, Roy W. 1999b. *Las transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: principios y practicas*. Caracas: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006. *Descentralización y entrega de servicios a los pobres*. México: Banco Mundial México.
- Bardhan, Pranab. 2002. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185-205.
- Berruecos, Susana. 2002. The Mexican Supreme Court under New Federalism: An Analysis of the Constitutional Controversies (1995-2000). PhD diss. London School of Economics.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 1996. *Los dilemas de la modernización municipal*. México: CIDE.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. Base de datos de elecciones locales 1980-2005. <http://www.cidac.org/>
- Cleary, Matthew R. 2006. Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico.
- Consejo Nacional de Población. Índices de marginación 2000 <http://www.conapo.gob.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Díaz Cayeros, Alberto y Sergio Silva Castañeda. 2004. *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*, Serie estudios y perspectivas, no. 15. Santiago de Chile: CEPAL.
- Estache, Antonio y Sarbajit Sinha. 1995. *Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?* World Bank Policy Research Working Paper No. 1457. World Bank.
- Gámiz Parral, Máximo. 2003. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González Herrera, José Aben Amar. 1998. El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Diálogo y debate de cultura política* 4: 99-114.
- Helling, Louis, Rodrigo Serrano y David Warren. 2005. *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*. Social Protection Discussion Paper No. 0535. World Bank.
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo. 2005. *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FISM en México*, DTE 336. México: CIDE.
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo. 2006. *Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*, DTE 360. México: CIDE.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades. <http://www.inegi.gob.mx/>

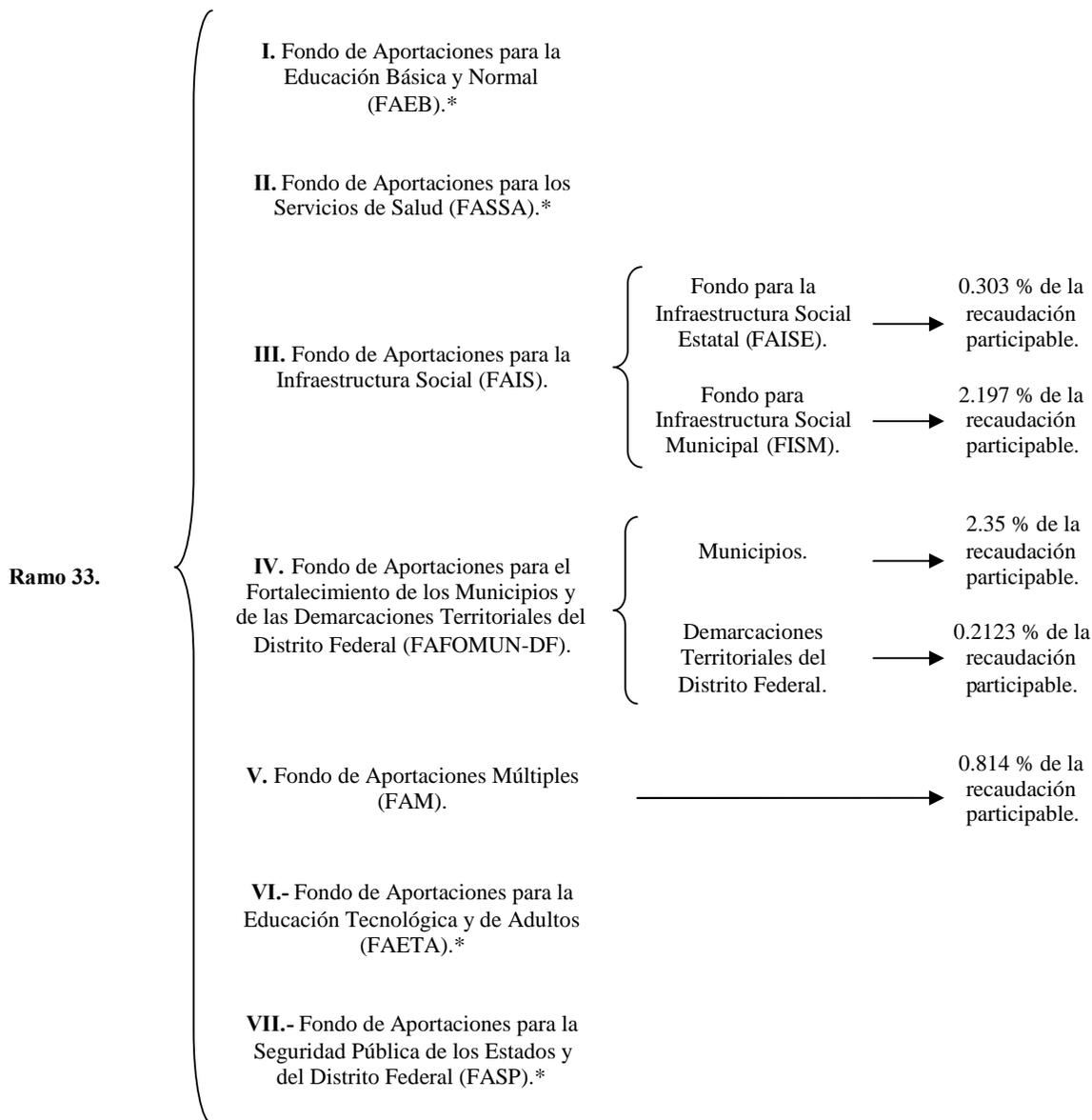
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. II Censo de población y vivienda 2005. <http://www.inegi.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema Municipal de Base de Datos. <http://www.inegi.gob.mx/>
- Ley de Coordinación Fiscal 2005.
- Lin, J.Y., Liu, Z. 2000. Fiscal Decentralization And Economic Growth In China. *Economic Development and Cultural Change* 49(1):1-21.
- Musgrave, Richard, M. 1959. *The Theory Of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W.E., 1993. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal* 46(2): 237-243.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. 1999. An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120-1149.
- Pardines, Juen E. 2003. México: ¿Democracia sin rendición de cuentas? PhD diss., School of Economics
- Rowland, Allison y Edgar Ramírez. 1993. *La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción*, DTAP 93. México: CIDE.
- Rowland, Allison. 2000. *La organización territorial de la administración y de las políticas públicas*, DTAP 83. México: CIDE.
- Tiebout, Charles. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5): pp. 416-424
- Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>
- Ward, Peter M. 1998. “De clientelismo a tecnocracia: Cambios recientes en la gestión municipal en México”, *Política y Gobierno* 5(1): 95-133.
- Yilmaz, Serdar. 2000. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. En *Proceedings of the Ninety-Second Annual Conference on Taxation 1999*, ed. National Tax Association, 221-240. Washington, D.C.
- Zhang, Tao y Heng-fu Zou. 1998. Fiscal Decentralization, Public China. *Journal of Public Economics* 67(2): 221-240.

## **Siglas.**

CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
ENCBG	Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.
ENPM	Encuesta Nacional a Presidentes Municipales.
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal.
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
FAFOMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FAISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples.
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FDRE	Fondo de Promoción del Empleo y la Educación.
FDSM	Fondo de Desarrollo Social Municipal.
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
FPE	Fondo de Prioridades Estatales.
IIP	Índice de Información Presupuestal.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal.
PAN	Partido Acción Nacional.
PDM	Plan de Desarrollo Municipal.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SIMBAD	Sistema Municipal de Base de Datos.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## **Anexos**

## Apéndice I. Estructura del Ramo 33.



\*Su monto se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

## Apéndice II. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 (INCBG).

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) es elaborado por Transparencia Mexicana. Mide las experiencias y percepciones de corrupción de los ciudadanos de los 31 estados y del Distrito Federal. El índice de menor número indica una menor presencia de corrupción. Aunque es un indicador estatal permite la selección de caso a nivel municipal debido a que entre en los indicadores se encuentran los actos de corrupción realizados para introducir o regularizar los servicios de agua, drenaje, alumbrado, etc., que son servicios brindados exclusivamente por los municipios.

### Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Índice Nacional 2005</i>
Querétaro	2.00
Chiapas	2.80
Baja California Sur	4.80
<b><i>Sonora</i></b>	<b>5.20</b>
Guanajuato	5.20
Zacatecas	5.30
Nayarit	5.70
Aguascalientes	6.20
Coahuila	6.50
San Luis Potosí	6.60
Sinaloa	6.60
Yucatán	6.70
Tamaulipas	6.80
Baja California	6.90
Colima	7.00
Jalisco	7.20
Chihuahua	7.40
Campeche	7.80
Oaxaca	8.10
Nuevo León	9.30
Quintana Roo	9.40
<b><i>Tlaxcala</i></b>	<b>10.00</b>
Michoacán	10.80
Veracruz	10.80
Puebla	10.90
Morelos	11.00
Durango	11.10
Guerrero	11.10
Hidalgo	11.40
Estado de México	13.30
Tabasco	13.60
Distrito Federal	19.80
Promedio Nacional	10.10

*Fuente: Transparencia Mexicana 2005. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005. Negritas y cursivas propias.*

## Apéndice III. Índice de Información Presupuestal 2003 (IIP).

El Índice de Información Presupuestal 2003 (IIP) se construyó con base en los mejores criterios de transparencia que aplica cada estado para su contabilidad gubernamental tras analizar el contenido de las leyes de egresos de los 31 estados y del Distrito Federal. Los estados con mayor calificación presentan información más clara y accesible sobre el destino de los recursos gubernamentales (Pardines 2003). Aunque es un indicador a nivel estatal, permite obtener información acerca de la finanzas municipales debido a que entre los factores que se consideran para la conformación del IIP se encuentran los criterios institucionales para la realización de obras públicas, la información que brindan sobre el Ramo 33 y el desglose de los fondos transferidos a los municipios, que son indicadores cuya presencia incide directamente en el desempeño municipal y en la administración que los municipios hacen de los recursos descentralizados.

### Índice de Información Presupuestal.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Calificación</i>
Morelos	84.00
Distrito Federal	81.00
Sinaloa	77.00
Veracruz	77.00
Durango	69.00
Nayarit	69.00
Zacatecas	69.00
Guerrero	65.00
Nuevo León	65.00
Aguascalientes	61.00
Chiapas	61.00
Hidalgo	61.00
Puebla	58.00
<b><i>Sonora</i></b>	<b><i>58.00</i></b>
Yucatán	58.00
Campeche	54.00
Estado de México	54.00
Baja California	50.00
Guanajuato	50.00
Oaxaca	50.00
<b><i>Tlaxcala</i></b>	<b><i>50.00</i></b>
Querétaro	46.00
Quintana Roo	46.00
Coahuila	38.00
Michoacán	35.00
Chihuahua	31.00
Jalisco	31.00
Tamaulipas	31.00
San Luis Potosí	23.00
Baja California Sur	15.00
Tabasco	15.00
Colima	12.00
Promedio Nacional	51.36

Fuente: Pardines 2003. *¿Democracia sin rendición de cuentas? Negritas y cursivas propias.*