

LA INEQUIDAD DEL REPARTO INTRAMUNICIPAL DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN COATEPEC, VERACRUZ.

*HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**

*ANA MARÍA CUEVAS PADILLA***

Este trabajo tiene como propósito analizar el modo en que se realiza la distribución intramunicipal del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en el municipio de Coatepec, Veracruz, con el propósito de conocer a qué criterios obedece este reparto.

Los resultados permiten identificar que no se utiliza el criterio establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución entre municipios y por lo mismo, a nivel intramunicipal no hay una aplicación de los recursos orientados a la reducción del rezago social, toda vez que se ha observado que las localidades de mayor rezago son las menos atendidas, mientras que las de mejor situación social son las que reciben un mayor monto de recursos en este municipio.

Se ha identificado también que no existe un criterio específico para la distribución de los recursos del FISM, aunque parece prevalecer el principio del tamaño de población como factor que determina los montos asignados a cada localidad.

Palabras clave: Finanzas Públicas, pobreza, municipios.

* Hilario Barcelata Chávez es Doctor en Finanzas Públicas. Profesor-Investigador de la Universidad Veracruzana. Coordinador del Doctorado en Finanzas Públicas de la Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. hbarcelata@uv.mx

** Ana María Cuevas Padilla es Profesora de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana. Es Contador Público Auditor y realizó estudios de Maestría en Administración. Actualmente es Doctorante en el Doctorado en Finanzas Públicas de la Universidad Veracruzana. ancuevas@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

El adecuado ejercicio del gasto público es asunto preponderante para influir en el desarrollo económico y el bienestar social. El efecto positivo que se alcance depende de que los montos asignados se correspondan con el tamaño de las necesidades sociales que deben atender y de la eficiencia con que cada nivel de gobierno lleve a cabo su uso.

Uno de los fondos públicos de mayor relevancia para influir sobre el nivel de bienestar de la población es el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), que se reparte entre todos los municipios con fórmulas que permiten asignar los recursos en función al nivel de rezago social que tengan éstos, privilegiando a los que presentan mayores carencias en su desarrollo.

Sin embargo, muchos municipios no han logrado un avance considerable en esta materia y tal es el caso del municipio de Coatepec, Veracruz. Es probable que esta situación sea resultado de la manera en que se realiza el reparto intramunicipal del FISM, es decir, el que se lleva a cabo entre las localidades del municipio.

Esta investigación trata de indagar, precisamente, cómo es esa distribución al interior del municipio y cuáles son los criterios que toma en consideración, toda vez que la asignación intramunicipal no está sujeta a disposiciones legales específicas, aunque existen instancias de representación popular, como el Comité de Desarrollo Municipal, que sirven como mecanismo para la toma de decisiones respecto a dicho reparto.

Nuestra hipótesis es que no existe, para el municipio, un reparto adecuado a los propósitos del fondo, que es el de combate al rezago social, y que se están dejando de atender a localidades con mayor rezago, mientras que otras con mejor situación social, reciben un monto mayor de estos recursos.

1. GASTO PÚBLICO Y BIENESTAR SOCIAL. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Actualmente el Estado juega un papel fundamental con nuevas responsabilidades en el suministro de bienes a la colectividad. Su interés por el crecimiento económico y el bienestar social le ha conducido a un avance en el análisis de su ejercicio del gasto público.

Originalmente, la teoría económica propuesta por Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, enfatizaba el papel de los mercados privados como proveedores eficientes de los bienes requeridos por la sociedad. Más tarde, la teoría evoluciona y admite los límites del sector privado en cuanto a la generación eficiente de resultados y la satisfacción de algunas necesidades sociales básicas¹. La aportación de Alfred Wagner, conocida precisamente como la Ley de Wagner, plantea la necesidad de una creciente participación del Estado ante el crecimiento de las demandas de la población y la imposibilidad del sector privado para proveer adecuadamente todas las funciones de la organización económica y satisfacer la totalidad de las necesidades públicas incluir cita y bibliografía correspondiente².

Posteriormente John M. Keynes sostiene que en una economía de mercado, los precios por sí mismos no garantizan una asignación de recursos eficiente ni maximizan el bienestar social. En su obra *Teoría General del empleo, el interés y el dinero*, se atribuye al Estado un papel dinamizador de la economía cuyas acciones pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad³. En ese mismo tenor, la economía del bienestar de Pigou⁴, desarrollada a mediados del siglo XX, incluye elementos para justificar la intervención del Estado en aras de alcanzar un máximo bienestar social cuando el mercado no ha sido capaz de producirlo. Asume que éste puede fallar en la asignación y distribución de

¹ Stiglitz, Joseph (2000), *La economía del sector público*, Tercera edición, Antoni Bosh, Barcelona.

² Wagner, Adolph (1958), "Three Extracts on Public Finance", Musgrave-Peacock, *Classics in The Theory of Public Finance*, McMillan, Londres.

³ Keynes, J. (1981), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE, México.

⁴ Pigou, A. (1920), *The economics of welfare*, McMillan, London.

recursos ya que se podrían obtener resultados económicamente eficientes pero socialmente injustos. Y debido también a que el mismo mercado no puede proveer todos los bienes que la sociedad demanda, o porque se generan externalidades, el Estado desempeña un importante papel en la corrección de las fallas del mercado en aras de la eficiencia económica y el bienestar social⁵.

Por otro lado, Ranis y Stewart⁶, plantean la estrecha relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano permeados por el adecuado ejercicio del gasto público, que cumpliendo una función correctiva del libre mercado, conduce al logro de objetivos sociales.

En esta línea de análisis hemos demostrado en otro trabajo⁷, que una de las causas de los rezagos y avances municipales tiene que ver con una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos que son necesarios para el desarrollo. La evidencia encontrada apunta a una importante relación directa entre desarrollo humano y recursos públicos, lo cual implica que la mayor disponibilidad de éstos genera un impacto positivo en el bienestar económico y social de las personas. Este análisis confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, lo cual lleva a concluir que la acción del Estado – mediante políticas públicas- es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo económico y que es fundamental incrementar los recursos públicos destinados a dicho fin.

⁵ Ayala, José (1997), *Economía Pública*, UNAM, México.

⁶ Ranis, G. y F. Stewart, (2002), *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL.

⁷ Barcelata Chávez, H. (2011) "Círculos viciosos de pobreza en Veracruz", en *El futuro del desarrollo regional sustentable. Territorio, Sociedad y Gobierno*, UNAM-AMECIDER.

2. LAS APORTACIONES FEDERALES Y EL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM). CONSIDERACIONES LEGALES

En México, como en muchos países federales, se realizan transferencias de recursos por parte del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales para corregir los desequilibrios verticales y horizontales. Estas transferencias tienen un doble propósito. Por un lado, devolver a los gobiernos locales su contribución en los ingresos nacionales, de manera que los recursos se les reintegran en función de su esfuerzo recaudatorio, esto es, con criterios resarcitorios. Por otro lado, las transferencias tienen el objetivo de disminuir las brechas de desigualdad regional y ajustar la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales con mayor rezago, de manera que la distribución hacia éstos se da en forma inversa a su nivel de desarrollo económico a partir de indicadores de rezago social, en este sentido, son transferencias compensatorias o de nivelación.

Las transferencias federales se clasifican además de acuerdo a sus objetivos de gasto y condicionalidad. Por su propia naturaleza, las transferencias compensatorias suelen ser condicionadas, ya que así el orden de gobierno superior se asegura que los recursos entregados a los gobiernos locales se ejerzan en rubros de gasto específicos que contribuyan a nivelar la capacidad fiscal de los estados o municipios receptores, pero con el objetivo de abatir sus condiciones de rezago social. Por el contrario, las transferencias resarcitorias suelen ser no condicionadas y los gobiernos subnacionales pueden ejercer el recurso de manera autónoma pues su función es devolverles lo que en su momento cedieron a favor del gobierno central.

El gasto público, como instrumento esencial de política económica del Estado, es también un elemento fundamental para el impulso del crecimiento económico y la consecución de objetivos de bienestar social, de modo que la forma en que cada orden de gobierno ejerza su presupuesto impactará de manera directa impulsando o frenando dichas metas. La capacidad y

transparencia por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal son determinantes en los resultados obtenidos en relación a la asignación de los recursos públicos para cada localidad, en todos los municipios del país.

En este sentido, para conocer el impacto de las finanzas públicas municipales sobre la economía local se deben analizar los cambios que presentan los indicadores relativos al crecimiento económico y al bienestar social en cada municipio y sus localidades, como es el caso del Índice de Rezago Social que incluye variables de educación, salud y calidad de la vivienda.

Asumiendo una función social con el objetivo de apoyar a los sectores menos favorecidos del país, el Estado mexicano ha implementado acciones que intentan disminuir las evidentes desigualdades regionales. Una de ellas se ha basado en el sistema de transferencias condicionadas anteriormente referido, también llamadas Aportaciones Federales, que son recursos entregados por la federación a los gobiernos locales, con el objetivo de atender las necesidades del gasto en rubros específicos como la salud, la educación o la infraestructura social básica. Analizar el impacto de una transferencia etiquetada se vuelve relevante ya que permite determinar si su aplicación permite obtener el impacto en el bienestar social de la población a la que se ha destinado el recurso.

El Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) es una aportación federal condicionada de tipo compensatorio que se entrega a los municipios, derivada del esquema de transferencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁸. Cabe destacar que los recursos de ese fondo municipal para la infraestructura social se dirigen al financiamiento de obras o proyectos locales

⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de diciembre de 2011), *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, México.

destinados a combatir el atraso social y con ello beneficiar directamente a las comunidades más rezagadas de cada municipio en materia de "...agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural⁹".

La metodología para calcular el monto de los recursos a entregar se basa en una fórmula que incluye el Índice Global de Pobreza de un hogar (IGP), el cual se integra con 5 brechas respecto a normas de pobreza extrema para cada una de las siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. A partir del IGP se conforma tanto la Masa Carencial del Hogar, como la Estatal y la Nacional para posteriormente determinar la participación porcentual que del FAIS le corresponde a cada entidad federativa. Asimismo, se establece que los estados distribuirán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal entre los municipios, con una fórmula igual a la señalada previamente, enfatizando el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema¹⁰.

Por su parte la Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su Artículo 19, establece que las aportaciones que la federación transfiera a los municipios por concepto del FISM, serán cubiertas en efectivo, sin condicionamiento alguno, y "estarán a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal,

⁹ Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

¹⁰ Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha Ley¹¹”.

Referente a los criterios de reparto de los recursos del FISM que los ayuntamientos deben hacer hacia las localidades que componen cada municipio, únicamente se establece que dicho fondo sea ejercido en los términos que definan los ayuntamientos, previo acuerdo con el Consejo de Desarrollo Municipal¹².

A este respecto y en virtud de la condicionalidad y control de los recursos del FISM, la Ley de Coordinación Fiscal en su Artículo 33, Fracción II, determina: “Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar¹³”. Para ello, las autoridades promueven la participación de la comunidad en la selección y ejecución de las obras a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) y de los Comités Comunitarios.

Según se establece en el Manual de Fiscalización¹⁴, en el estado de Veracruz el CDM se integrará por el presidente municipal, síndico, regidores, representantes comunitarios elegidos en asambleas comunitarias y un vocal de control y vigilancia; asimismo, el Consejo deberá tener como asesores al secretario, tesorero y director de obras públicas. A las sesiones de Consejo deberá asistir el contralor municipal para dar constancia de su realización, ya que en ellas se toman los acuerdos relativos a las acciones del FISM por mayoría de votos. El

¹¹ H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (14 de diciembre de 2011) *Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa, Veracruz.

¹² Artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave, última Reforma publicada en la Gaceta Oficial, número extraordinario 405, de fecha 14 de diciembre de 2011.

¹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de diciembre de 2011), *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, México.

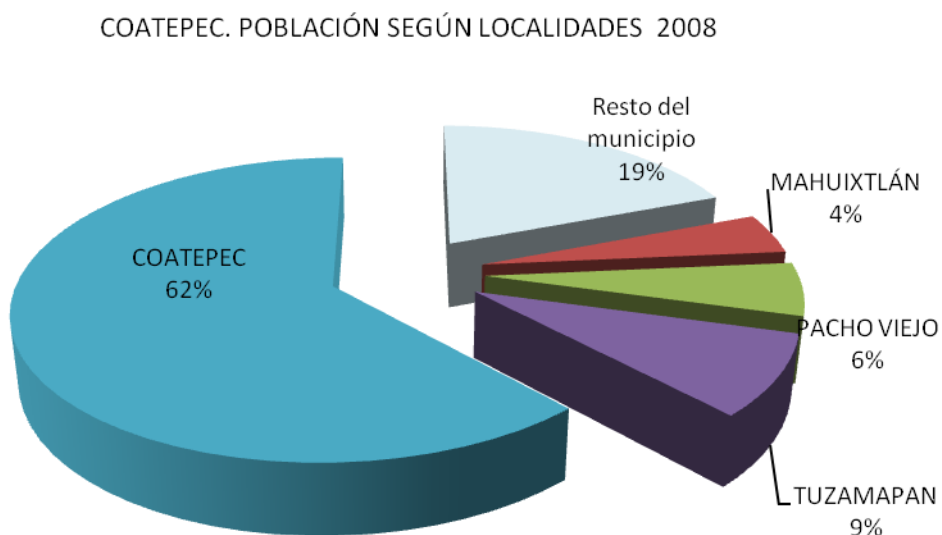
¹⁴ Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2010), *Manual de Fiscalización*.

resultado se hace constar en actas selladas y rubricadas que contienen una relación de los asuntos tratados y que deberán hacerse del conocimiento de la población. Por otro lado, se crea además un Comité Comunitario con la representación de la comunidad beneficiada para cada una de las obras que se ejecuten con este fondo, y aunque no es el responsable ejecutor de las obras ni maneja recursos, es quien encabece las tareas de auditoría social.

3. EL REPARTO INTRAMUNICIPAL DEL FISM EN COATEPEC

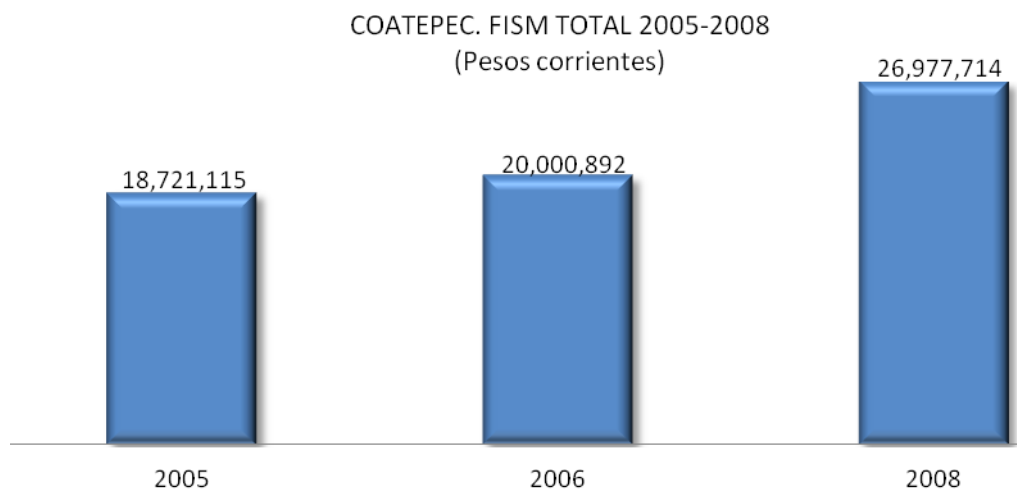
3.1. FISM y población

El municipio de Coatepec cuenta con 65 localidades con una población total de 86,472 habitantes, de los cuales, el 62% se concentra en la cabecera municipal (53,621 personas). Un 19% más se ubica en tres localidades de menor tamaño: Tuzamapan con el 9% (7,522 personas), Pacho Viejo con 6% (4,965) y Mahuixtlán con 4% (3,794). Esto significa que el 81% de la población se concentra únicamente en cuatro localidades.



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de

En 2005, el municipio recibió por concepto de FISM un monto de 18.7 millones de pesos (mdp), para 2006 fue de 20.0 y para 2008 alcanzó un monto de 26.97 mdp. Esto suma un total de 65.7 mdp durante los tres años.

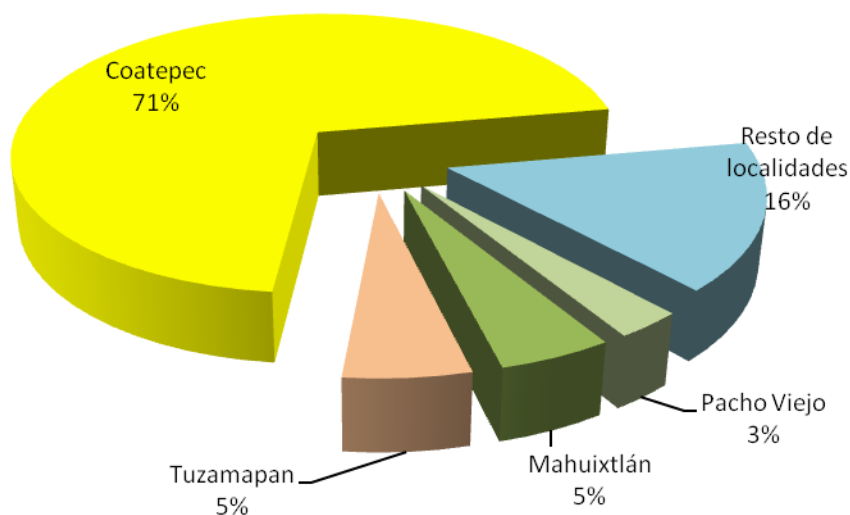


Fuente: Elaboración propia con datos de Propuestas de inversión y Cuenta Pública del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008..

A lo largo de este período, los recursos se han concentrado de manera fundamental en las localidades de mayor tamaño, primordialmente en la cabecera municipal. Durante los tres años, el monto total que recibió la cabecera municipal ascendió al 71% del total; esto es, un monto de 46.4 mdp. De igual modo, a Tuzamapan le correspondió 5% del total de los recursos; otro 5% a Mahuixtlán y 3% a Pacho Viejo. Esto significa que el 84% del FISM se concentra únicamente en 5 localidades.

Lo anterior parece razonable dado el hecho de que estas localidades concentran la mayor proporción de la población (91% del total); sin embargo, es importante considerar que por ley, el reparto del FISM debe atender criterios de pobreza y no de población, por lo que habría de esperarse un reparto que considerara más recursos para otras localidades que, si bien tienen menos población, también es cierto que muestran un mayor rezago social.

COATEPEC. REPARTO DEL FISM POR LOCALIDAD. 2005-2008

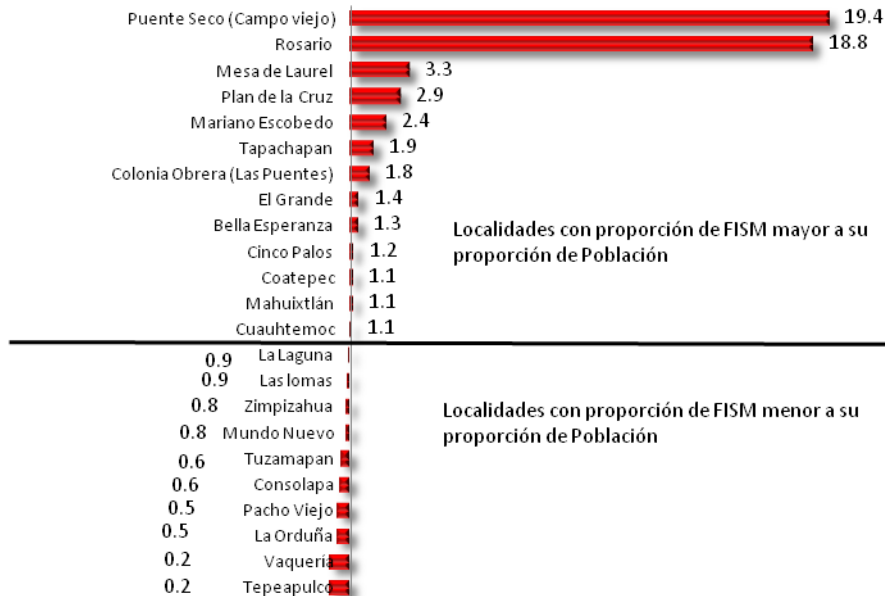


Fuente: Elaboración propia con datos de Propuestas de Inversión y Cuenta Pública del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.

Así, parece ser que el criterio de población es el que se ha tomado en consideración para la distribución de los recursos del FISM a las localidades, lo cual se puede comprobar al calcular el Coeficiente de Correlación FISMtotal/población, $R_{FISM/Pob} = 0.9964$. Este valor significa que existe una plena correspondencia entre el tamaño de la población de cada localidad y el monto total de FISM que recibe. Dicho de otro modo, a mayor población, más recursos.

Aun considerando que éste es el criterio que se utiliza, la repartición resulta inequitativa ya que las localidades reciben los recursos en una proporción superior a la de su población. Por ejemplo, la cabecera municipal tiene el 62% de la población total, pero recibe el 71% de los recursos del FISM. Este hecho se repite en 13 de las 23 localidades que recibieron recursos del FISM durante el período de análisis, en las cuales el *Índice de Equidistribución* (IED) es mayor que uno. Este índice compara la proporción de la población de cada localidad con la proporción recibida del FISM, de manera que cuando el valor es mayor que la unidad significa que se recibió una proporción del FISM superior a la proporción de su población, y cuando es menor que uno, la proporción de recursos es menor que la de la población. Los resultados obtenidos en este cálculo expresan que el criterio de población se aplica inadecuadamente.

Coatepec. Índice de Equidistribución %FISM/%Población 2005-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Propuestas de Inversión y Cuenta Pública del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008, y Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México 2010.

Lo anterior resulta más inadecuado al observarse que, conforme más excede la proporción del FISM a la proporción de la población, mayor es el FISM per cápita que recibe cada localidad. Es decir, las localidades beneficiadas con una proporción mayor del FISM también son beneficiadas con asignaciones por persona superiores. Esto se comprueba al calcular la correlación existente entre estas variables mediante el Índice de Correlación $R_{FISMpc/IED} = 0.9877$. Y todo esto sin que exista relación alguna entre el reparto y el rezago social existente en estas localidades; es decir, no se observa ninguna intención de beneficiar a las de mayor rezago social, ya sea con una mayor proporción del FISM o con un FISM per cápita más grande. Esto resulta claro al calcular el coeficiente que relaciona al Índice de Equidistribución y el Índice de rezago social cuyo valor es $R_{IED/IRS} = -0.1582$, del cual se concluye que dichas variables no están relacionadas.

En un análisis año por año puede observarse que la situación descrita se repite. Los coeficientes de correlación FISM total/población, $R_{FISMt/Pob}$ alcanzan los siguientes valores:

0.9869 para 2005; 0.9927 para 2006 y 0.9948 para 2008. Lo anterior permite confirmar el uso del criterio de población en el reparto del FISM y no el que señala la ley que es el de rezago social. Esto último lo corrobora también el coeficiente de correlación entre FISM total e IRS que adquiere los siguientes valores para los años referidos: -0.2961, -0.4038 y -0.2923 respectivamente. Esto significa que en ningún caso hay relación entre las variables y, por lo mismo, se incumple con el criterio de reparto del rezago social.

También debe observarse que anualmente se repite el fenómeno de la desproporción del reparto del FISM con respecto a la población, confirmándose que entre mayor es el tamaño de la población, mayor es el FISM per cápita que recibe cada localidad. Es decir, las localidades beneficiadas con una proporción mayor del FISM, a la vez son beneficiadas con asignaciones por persona superiores, recordando que en términos totales también son las que reciben más como proporción de su población.

Coeficientes de correlación			
	2005	2006	2008
$R_{FISMT/Pob}$	0.9869	0.9927	0.9948
$R_{FISMT/IRS}$	-0.2961	-0.4038	-0.2449
$R_{FISMpc/Pob}$	-0.3356	-0.1565	-0.2923
$R_{FISMpc/IED}$			0.9877

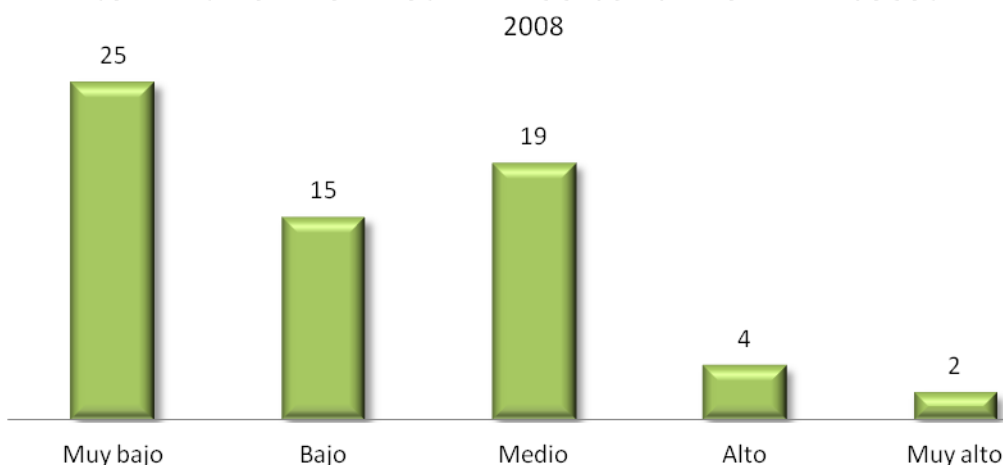
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México 2010 y Propuestas de Inversión y Cuentas públicas del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.

3.2. Estructura del reparto del FISM según el rezago social.

El municipio de Coatepec está considerado de “muy bajo” rezago social con un IRS -0.9012 en 2005. Para 2010 se modificó ligeramente, alcanzando un valor de -0.8965.

Por localidad, prevalecen en el municipio aquéllas de rezago social muy bajo, siendo un total de 25. Con un grado medio hay 19 de ellas, otras 15 tienen rezago bajo, 4 son de alto y 2 son de muy alto rezago social.

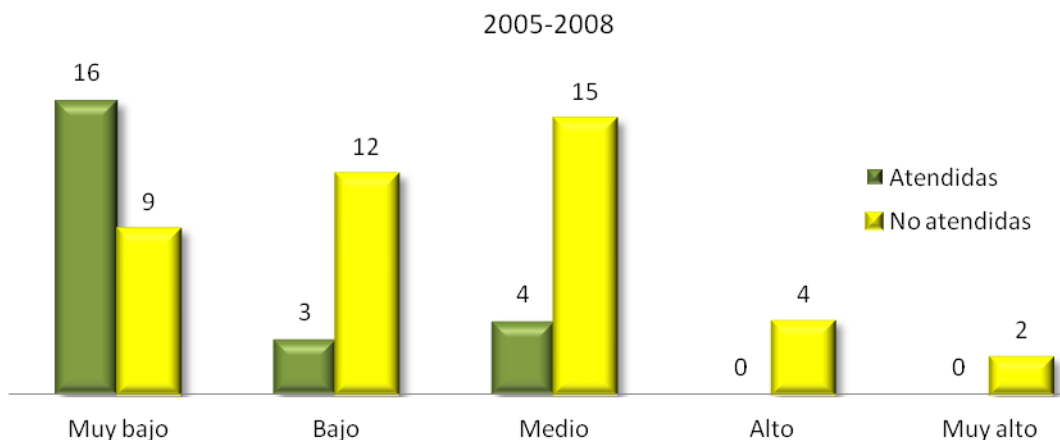
COATEPEC. NÚMERO DE LOCALIDADES SEGÚN GRADO DE REZAGO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México 2010.

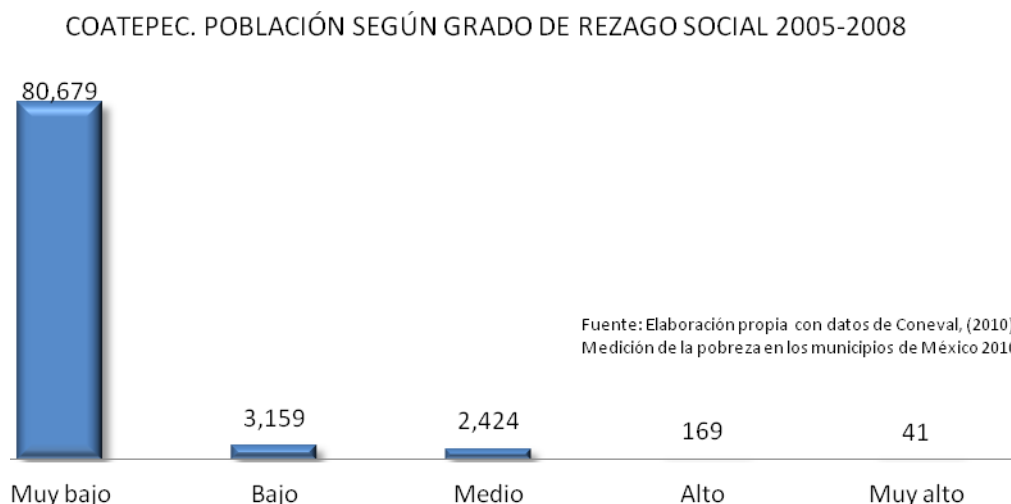
Al analizar el reparto del FISM por localidades, puede observarse que un gran número de ellas, en ninguno de los 3 años del período de referencia, ha recibido recursos. En general, 42 localidades no han sido atendidas (65% del total) las cuales se distinguen por ser las de mayor rezago social; entre ellas, las dos de mayor rezago dentro del municipio y cuatro de rezago social alto. Otras 19 localidades de rezago medio tampoco han recibido recursos. Adicionalmente, 12 de rezago bajo y 9 de rezago muy bajo se encuentran en la misma situación.

COATEPEC. NÚMERO DE LOCALIDADES SEGÚN GRADO DE REZAGO SOCIAL

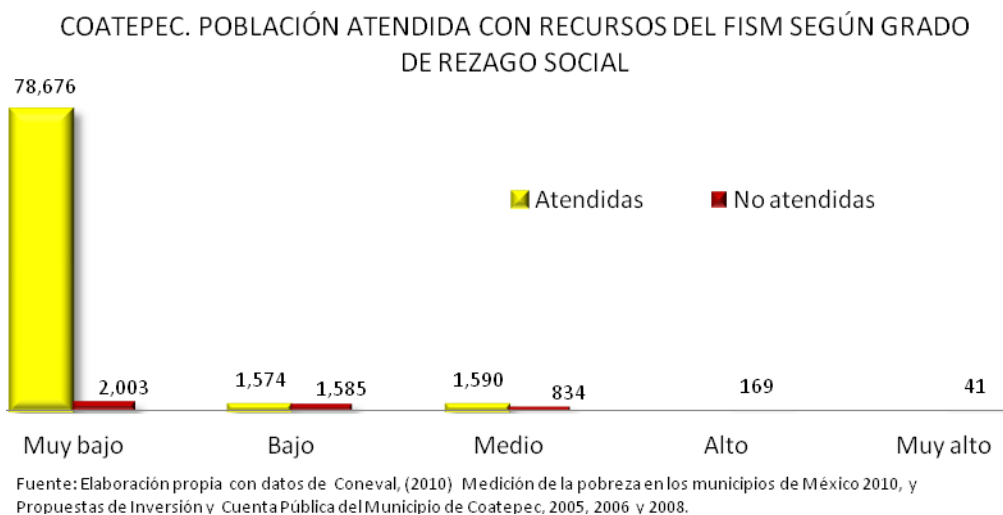


Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México 2010.

De acuerdo a la población, se observa que 80,679 personas (93% del total) se ubican en localidades de muy bajo rezago social; 3,159 en las de nivel bajo; 2,424 en las de nivel medio; 169 en nivel alto y 41 en nivel de rezago social muy alto.



En cuanto al reparto del FISM entre estas localidades, se puede observar que la mayor atención se concentra en aquéllas de muy bajo rezago social donde se ubican 78,676 personas atendidas, esto es el 96% del total. El restante 4% se ubica en rezago social bajo donde hay 1,574 personas (1.97%); y en el nivel medio, 1,590 personas (2% del total).



En cuanto a la población no atendida con recursos del FISM, se observa que éstas suman un total de 4,632 personas distribuidas en los 5 niveles de rezago social de la siguiente manera: 41 en Muy alto, 169 en Alto, 834 en Medio, 1,585 en Bajo y 2,003 en Muy bajo.

La diferencia en el rezago social se puede observar también calculando el IRS promedio para cada grupo de localidades, donde se tiene que las atendidas tienen un índice de -0.8589 que indica menor rezago social que las localidades no atendidas, cuyo índice es de -0.1329.

La falta de atención por localidad y por población, y la excesiva concentración de los recursos en las de mayor desarrollo resultan mucho más evidentes cuando se analiza por separado cada uno de los años del período. Así, se observa que en 2005 no se atendió a un total de 8,079 personas (10% del total), ubicadas en 42 localidades (70% del total) con un Índice de Rezago social promedio de -0.3111, lo que indica un mayor rezago social que el del grupo de 18 localidades que sí fueron atendidas cuyo Índice es de -0.9994. La diferencia aritmética entre ambos índices de rezago social fue de -1.3105.

COPATEPEC. ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL PROMEDIO DE LAS LOCALIDADES
ATENDIDAS CON RECURSOS DEL FISM 2005-2008

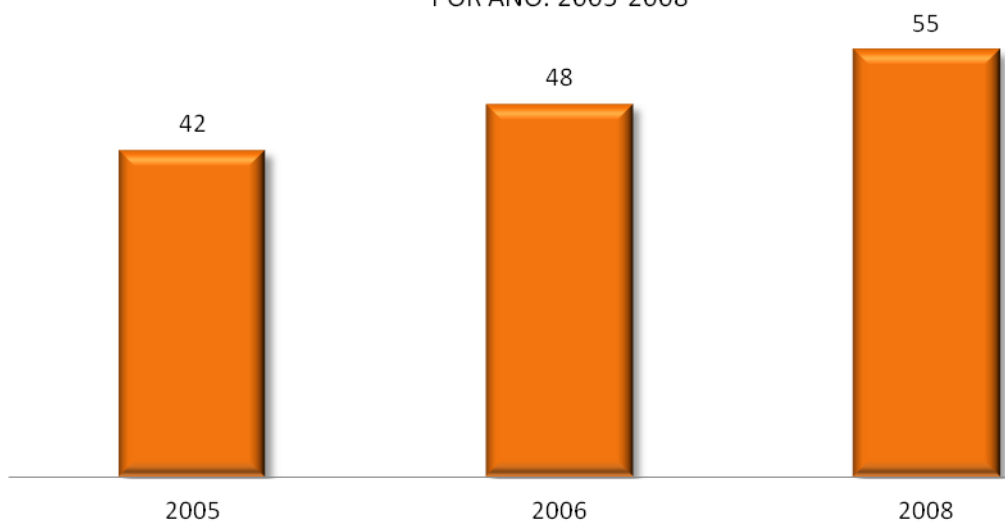


Coatepec. Índice de rezago social promedio de localidades			
Año	Atendidas	No atendidas	Diferencia
2005	-0.9994	-0.3111	-1.3105
2006	-1.0700	-0.3571	-1.4271
2008	-0.8364	-0.3086	-1.1450
2005-2008	-0.8589	-0.1329	-0.9918

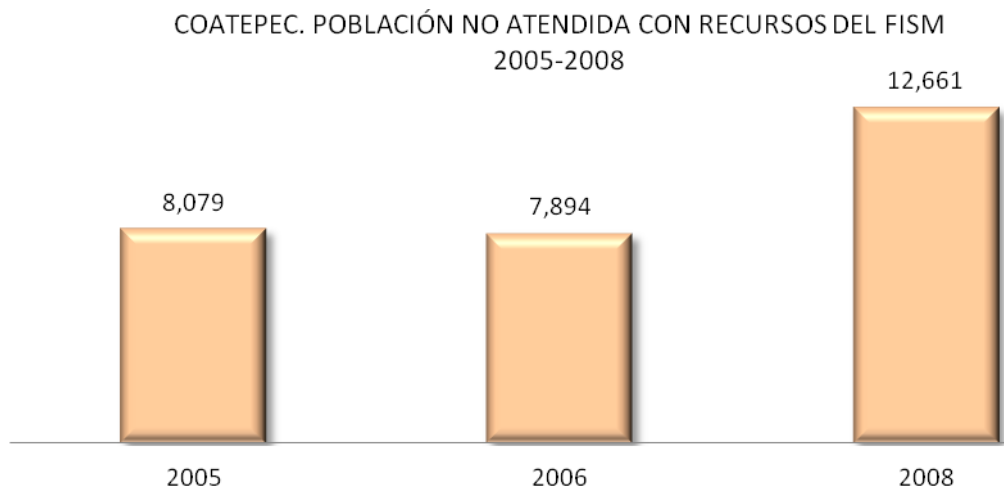
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México 2010.

En 2008 la situación empeora aun más ya que el número de localidades no atendidas se incrementa a 55, esto es, 85% del total, las cuales contienen un total de 12,661 personas no atendidas (15% del total de la población municipal). Las localidades no atendidas tuvieron un IRS de -0.3086 mientras que en las atendidas fue de -0.8364; la diferencia fue de -1.1450, es decir, se hizo aún más grande la diferencia entre el nivel de rezago social de las localidades atendidas y las no atendidas, con respecto a lo observado en 2005 y en 2006. Esto significa que creció la inequidad en el reparto de los recursos del FISM pues se siguió privilegiando a localidades en mejor situación, mientras se discriminó a localidades con mayores necesidades sociales.

COATEPEC. LOCALIDADES NO ATENDIDAS CON RECURSOS DEL FISM
 POR AÑO. 2005-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Propuestas de inversión y Cuenta Pública del municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.



Fuente: Elaboración propia con datos de Propuestas de Inversión y Cuenta Pública del municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.

3.3. Reparto intermunicipal del FISM y rezago social

Un aspecto que hay que analizar, es la relación existente entre el reparto del FISM a las localidades del municipio y el IRS, con el fin de verificar si existe la correspondencia que se esperaría, toda vez que el criterio de distribución de este fondo entre municipios es el nivel de rezago social.

Lo que se puede observar es un valor muy bajo para el coeficiente de correlación entre los montos de FISM total por localidad y el IRS de cada localidad indicando una falta de relación entre una y otra variable. Para 2005 este coeficiente $R_{FISM/IRS} = -0.2961$; para 2006 es de -0.4038 y para 2008 es de -0.2449 . Para todo el período en conjunto, es de -0.1916 , y calculado para el período en su conjunto, el valor del coeficiente es de -0.19163 .

Podría argumentarse lo razonable de que no exista correlación entre estas variables, toda vez que lo importante no es cuánto recibe cada localidad en total (pues esto puede estar influido por el tamaño de su población) sino cuánto recibe cada persona en particular. En ese caso, lo que habría que medir es la relación que existe entre el reparto del FISM por persona y el rezago

social, esperando que exista correlación, toda vez que si los recursos deben servir para reducir la pobreza, debería asignarse más recursos por persona conforme más pobre sea la localidad. Una vez realizado el cálculo de los coeficientes de correlación, se tienen los siguientes valores: Coeficiente $R_{FISMpc/IRS} = 0.2699$ para 2005; para 2006 es de -0.2559 ; para 2008 de 0.5976 y para todo el período en su conjunto es de -0.1916 . Esto indica que no existe ninguna relación entre lo que cada localidad recibe por FISM per cápita y su nivel de pobreza. El único año en que se observa una correlación es 2008, sin que ello signifique una tendencia que defina la forma de reparto para todo el período.

Coeficientes de correlación				
	2005	2006	2008	2005-2008
FISMpc/IRS	0.2699	-0.2559	0.5976	-0.1553
FISMT/IRS	-0.2961	-0.4038	-0.2449	-0.1916

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010; Propuestas de inversión y Cuentas públicas del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.

Frente a este resultado, cabe mencionar que el reparto del FISM al interior del municipio no está obligado por ley a seguir un criterio en particular, aunque se esperaría que se distribuyera con la misma lógica y criterio que señala la ley para la distribución entre municipios. En virtud de lo anterior, según se ve, la distribución del recurso se lleva a cabo bajo criterios poco claros que parecen obedecer más al tamaño de población sin observar las necesidades de las localidades y de la población en peores condiciones.

Se entiende que el modo en que se instrumenta este reparto a través de un Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) estaría garantizando una distribución justa y equitativa, ya que esta instancia constituye una forma de representación popular. Según se observa a partir del análisis realizado, la existencia de este consejo no ha servido como mecanismo para darle la utilidad debida a los recursos del FISM que son los de combatir los rezagos sociales.

Lo anterior podría ser resultado de dos causas:

- a) La ineficiencia con que ciertas instituciones funcionan ya que no hacen adecuadamente su trabajo, en este caso, debido a que el CDM no aplica criterios de reparto o los que aplica no son los adecuados para seleccionar las obras que se incluyen en las propuestas de inversión, de tal manera que se reconociera la necesidad de atender a la población en peores condiciones sociales.
- b) Los intereses creados al interior del CDM y la conveniencia política de los propios funcionarios o de los grupos de interés que forman parte de la administración pública municipal y del propio CDM, que conducen a realizar un reparto del FISM basado en criterios de orden político, de conveniencia económica o cualquier otro que permite maximizar los beneficios individuales o de grupo a costa de los beneficios sociales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El FISM es uno de los fondos que la federación transfiere a los municipios y que tiene como propósito ofrecer recursos para el financiamiento de obras o proyectos locales destinados a combatir el atraso social y con ello beneficiar directamente a las comunidades más rezagadas de cada municipio.

La metodología para calcular el monto de los recursos que se distribuye entre los municipios toma en consideración indicadores de pobreza, con el fin de incorporar un medio que permita que las aportaciones sean repartidas con un criterio redistributivo para beneficiar con más recursos a aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

En el caso del reparto que los ayuntamientos deben hacer de estos recursos hacia las localidades que componen cada municipio, no existe una fórmula similar y únicamente se establece que dicho fondo debe ser ejercido del modo en que determinen los ayuntamientos, de acuerdo con el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), el cual es un órgano que se integra por

el presidente municipal, síndico, regidores, representantes comunitarios elegidos en asambleas comunitarias, y un vocal de control y vigilancia, y que tiene como asesores al secretario, tesorero y director de obras públicas. Además, se crea un Comité Comunitario con la representación de la comunidad beneficiada, para cada una de las obras que se ejecuten con este fondo, y aunque no es el responsable ejecutor de las obras ni maneja los recursos, es quien encabeza las tareas de auditoría social.

Se entiende que estos órganos, con participación ciudadana, deberían garantizar un reparto eficiente y justo, y una aplicación adecuada de los recursos entre las localidades, de acuerdo a las necesidades existentes y priorizando el objetivo de reducir los rezagos sociales. Sin embargo, de acuerdo con los resultados obtenidos en esta investigación, eso no necesariamente sucede.

A lo largo del período de análisis, los recursos repartidos en los municipios de Coatepec se han concentrado de manera fundamental en las localidades de mayor tamaño, primordialmente en la cabecera municipal, la cual recibió en ese período el 71% del total de los recursos. A Tuzamapan y Mahuixtlán, les correspondió un 5% para cada una, y 3% a Pacho Viejo. Esto significa que el 84% del FISM se concentra únicamente en 5 localidades.

Lo anterior parece razonable dado el hecho de que estas localidades tienen la mayor proporción de la población (91% del total); sin embargo, dado que el FISM persigue el propósito de abatir el rezago social, lo razonable sería que su reparto intramunicipal atendiera criterios de pobreza y no de población. Por esa razón, lo que habría de esperarse es un reparto que considerara más recursos para otras localidades que, si bien tienen menos población, también es cierto que muestran un mayor rezago social. Sin embargo, de acuerdo con los resultados obtenidos, el criterio de población es el que parece prevalecer, puesto que se comprueba que

existe plena correspondencia entre el tamaño de la población de cada localidad y el monto total de FISM que recibe, aunque también encontramos que, aun considerando que éste es el criterio que prevalece, en muchos casos las localidades reciben los recursos en una proporción superior a la de su población. Esto quiere decir que el criterio de población se aplica inadecuadamente.

Lo anterior resulta más inadecuado al observarse que, conforme más excede la proporción del FISM a la proporción de la población, mayor es el FISM per cápita que recibe cada localidad; es decir, las localidades beneficiadas con una proporción mayor del FISM también son beneficiadas con asignaciones por persona superiores. Y todo esto sin que se halle relación alguna entre el reparto y el rezago social existente en estas localidades, es decir, no se observa ninguna intención de beneficiar a las pobres, ya sea con una mayor proporción del FISM o con un FISM per cápita más grande.

En el análisis se ha encontrado que existe un gran número de localidades que en ninguno de los 3 años del período de referencia han recibido recursos, en total, 65% de ellas, las cuales se distinguen por ser las de mayor rezago social, incluidas las dos de mayor, cuatro de rezago social alto y otras 19 de rezago medio.

Un aspecto más que hay que destacar es que no existe relación alguna entre lo que cada localidad recibe por FISM per cápita y su nivel de pobreza, es decir, el criterio de pobreza no es lo que determina el monto de recursos que se reparte a las localidades.

Los resultados permiten identificar el criterio establecido en la ley de coordinación fiscal para el reparto entre municipios, mismo que no se utiliza a nivel intramunicipal, por lo que no hay una aplicación de los recursos orientada a la reducción del rezago social.

Respecto a este resultado, cabe mencionar que el reparto del FISM al interior de los municipios no está determinado por la ley para seguir un criterio en particular, aunque se esperaría que se distribuyera con la misma lógica que se ha establecido para el reparto entre municipios. En virtud de lo anterior, según se ve, la distribución del recurso se lleva a cabo bajo criterios poco claros que parecen obedecer más al tamaño de población que a los requerimientos de infraestructura social de las localidades y de la población en peores condiciones.

Se entiende que el modo en que se instrumenta este reparto a través de un Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) estaría garantizando una distribución justa y equitativa, ya que este comité constituye una forma de representación popular. Según se observa a partir del análisis realizado, la existencia de esta instancia social no ha operado de manera óptima como mecanismo para darle la utilidad debida a los recursos del FISM, que es la de combatir los rezagos sociales.

Puede ser que esto resulte de dos causas:

- a) La ineficiencia con que ciertas instituciones funcionan. Se aprecia que el CDM no aplica criterios de reparto adecuados para seleccionar las obras que se incluyen en las propuestas de inversión, de tal manera que se reconozca la necesidad de atender a la población con mayores necesidades de infraestructura social.
- b) Los intereses creados al interior del CDM y la conveniencia política de los grupos de interés que forman parte de la administración pública municipal y del propio CDM, lo que conduce a efectuar el reparto del FISM basado en criterios de orden político, de conveniencia económica o cualquier otro tipo que permita maximizar los beneficios individuales o de grupo, incluso a costa de los beneficios sociales.

Por todo lo anterior, se recomienda eliminar el componente de regresividad que contiene el mecanismo de reparto municipal de este fondo, que originalmente pretende entregar los recursos a los municipios más rezagados, pero que, en realidad, está beneficiando a las localidades más ricas dentro de ese municipio y relega a las más pobres debido a que se está atendiendo al municipio como un todo, sin considerar que está constituido por localidades con niveles de rezago social muy diversos.

Para lograr este propósito se requiere una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que establezca criterios claros para el reparto del FISM a nivel intramunicipal, que consideren el rezago social como la variable que determine la magnitud de los montos que cada localidad debe recibir.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, José (1997), *Economía Pública*, UNAM, México.

Albi, Emilio, José Manuel González e Ignacio Zubiri (2010), *Economía Pública I*, 3ª edición, Ariel, Barcelona.

Barcelata, Hilario (2011), *Fundamentos de Finanzas Públicas*, Centro de Investigación y Análisis Económico, México.

Barcelata Chávez, H. (2011) "Círculos viciosos de pobreza en Veracruz", en *El futuro del desarrollo regional sustentable. Territorio, Sociedad y Gobierno*, UNAM-AMECIDER.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de diciembre de 2011), *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, México.

H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (14 de diciembre de 2011) *Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa, Veracruz.

Hicks, J. (1939), *The foundations of Welfare economics*, Economic Journal

Kaldor, N. (1939), *Welfare propositions in economics*, Economic Journal.

Keynes, J. (1981), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2010), *Manual de Fiscalización*.

Pigou, A. (1920), *The economics of welfare*, McMillan, London.

Ranis, G. y F. Stewart, (2002), *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL.

Stiglitz, Joseph (2000), *La economía del sector público*, Tercera edición, Antoni Bosh, Barcelona.

Wagner, Adolph (1958), "Three Extracts on Public Finance", en Musgrave-Peacock, *Classics in The Theory of Public Finance*, McMillan, Londres.

Eumed.net, *Ensayos sobre Economía Política*, [disponible en internet]:

<http://www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>.

Coneval, (2010) Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010.

Propuestas de Inversión del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.

Cuenta Pública del Municipio de Coatepec, 2005, 2006 y 2008.