

# **D**escentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social

**Alberto Díaz Cayeros**

**Sergio Silva Castañeda**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

# D

## escentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social

Alberto Díaz Cayeros

Sergio Silva Castañeda



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Unidad de Desarrollo Social

México, D. F., abril de 2004

Este documento fue preparado por Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda, consultores de la Unidad de Desarrollo Social.

La elaboración del mismo fue posible gracias a que la Secretaría de Desarrollo Social de México facilitó a la CEPAL la base de datos de la Encuesta nacional a Presidentes municipales sobre desarrollo social, al igual que otros datos estadísticos. Los autores agradecen la asistencia de Tania Castro en el análisis de las bases de datos y los comentarios y sugerencias de Alejandra Cullen, Gustavo Merino, Ana Sojo, Laura Sour, de los integrantes de CIDAC y participantes del "Taller sobre descentralización del gasto social", organizado por la CEPAL y la SEDESOL el 14 de noviembre de 2003.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322359-5

LC/L.2088-P

LC/MEX/L.594/Rev.1

Nº de venta: S.04.II.G.28

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
<b>I. El proceso de descentralización .....</b>	<b>11</b>
1. La reforma municipal de 1983 y Pronasol como catalizadores de la descentralización .....	11
2. <i>Oportunidades</i> como eje de la política orientada a la pobreza extrema .....	13
3. La estructura del ramo 33 .....	15
4. Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): objetivos, fórmulas y distribución .....	16
5. Proceso presupuestal y la creación de nuevos fondos .....	24
<b>II. Efectos sociales y financieros de los recursos descentralizados .....</b>	<b>29</b>
1. Estructura fiscal de los gobiernos estatales y municipales .....	29
2. Rentabilidad social del gasto descentralizado en infraestructura básica .....	35
<b>III. Análisis de la encuesta de gobiernos municipales de 2002 .....</b>	<b>45</b>
<b>IV. Conclusiones .....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>53</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>55</b>
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados .....</b>	<b>73</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Distribución porcentual por estados del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social en México, 1996-2003 .....	18
Cuadro 2	Asignación de recursos como función de los recursos asignados en el año anterior y el índice de marginación de Conapo, 1997-2002 .....	20
Cuadro 3	Análisis de regresión sobre la asignación del FAIS a los municipios y lo que éstos reportan haber recibido, calculado en logaritmos naturales, 2001 .....	22
Cuadro 4	Estimación de los determinantes de la composición del gasto municipal por estructura financiera .....	33
Cuadro 5	Determinantes de la proporción del gasto en obra pública de los municipios, 1994 .....	35
Cuadro 6	Prioridades en la asignación del Fondo de Infraestructura Social Municipal en 2002 .....	36
Cuadro 7	Correlaciones entre fondos del FAIS utilizados para cada servicio y cambio en el nivel de provisión del servicio .....	37
Cuadro 8	Entidades que participan en la definición de las obras y acciones de los recursos del Fondo III de Infraestructura Social Municipal del ramo 33, en municipalidades con diversa provisión de agua, drenaje y electricidad, según respuestas a la ENPMDS .....	38
Cuadro 9	Principales problemas detectados para aplicar los recursos del fondo III, FAISM en municipios con diversa provisión de agua, drenaje y electricidad, según respuestas a la ENPMDS .....	39
Cuadro 10	Análisis de regresión sobre determinantes de la probabilidad de que un hogar cuente con agua potable .....	41
Cuadro 11	Simulación del cambio en la probabilidad de contar con agua entubada dentro del hogar .....	42
Cuadro 12	Análisis de regresión sobre determinantes de la probabilidad de que un hogar cuente con drenaje .....	43
Cuadro 13	Simulación del cambio en la probabilidad de contar con drenaje dentro del hogar .....	43

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Comparación del Fondo de Infraestructura Social reportado en encuesta por los presidentes municipales con respecto a cifras del gobierno federal en México, 2001 .....	21
Gráfico 2	Composición de las transferencias totales por habitante recibidas por los municipios en México, 2001 .....	23
Gráfico 3	Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en México en 2001 según el grado de desarrollo municipal .....	27
Gráfico 4	Composición de los ingresos municipales en México en 2001 .....	30
Gráfico 5	Composición de los ingresos municipales por tipo de ingreso, en México, 2001 .....	30
Gráfico 6	Composición de los ingresos municipales en México en 2001, según el grado de desarrollo municipal .....	31
Gráfico 7	Simulación del efecto del grado de marginación sobre el gasto en obra pública en los municipios de México, 2001 .....	34
Gráfico 8	Simulación del efecto de la condicionalidad en las transferencias a los municipios en México, 2001 .....	34

---

## Resumen

---

El interés por incentivos que permitan que el gasto público descentralizado vele por la provisión preferente de bienes y servicios a los más pobres guía este análisis. Este estudio analiza el efecto del gasto descentralizado en México en la provisión de infraestructura social básica en las municipalidades. Se considera el comportamiento financiero de los gobiernos municipales y la relación existente entre el gasto federal descentralizado, las prioridades del gasto establecidas desde la óptica municipal y las carencias sociales objetivas en los municipios. La combinación de información proveniente de los propios gobiernos municipales con indicadores objetivos sobre las condiciones de bienestar en el país permite aportar nuevos datos para evaluar la política social en su conjunto y el Fondo de Infraestructura Social Municipal. Los resultados que arroja esta evaluación indirecta son poco alentadores; por su parte, la gestión municipal pareciera tener efectos muy pequeños en la mejoría de los servicios provistos.

relativamente rápida, lo cual ha llevado a adaptabilidad a diversas condiciones locales. Qué es más importante es que la transformación hacia el sistema de la gestión descentralizada por un proceso de descentralización y fortalecimiento de las estructuras de autoridad de los municipios.

En cuanto a la percepción común de que la política social en México se concentra por ende en el sector urbano, el crecimiento demográfico de los últimos años ha generado gobiernos municipales y estatales de mayor responsabilidad con la mayoría de los ciudadanos. La perspectiva descentralizada obliga a los funcionarios a tener un mayor sentido de su responsabilidad. Pero así, con procesos de mayor responsabilidad y reducción de costos, ¿cómo se puede



## Introducción

En México se ha procedido a poner en marcha una acelerada descentralización fiscal durante los últimos años, que se ha manifestado principalmente en el ámbito del gasto público y de manera especial en la provisión de servicios educativos, de salud y en la construcción de infraestructura física municipal. Sus efectos han sido muy limitados en el terreno de los ingresos, donde el cambio ha consistido en una devolución de mayor autoridad impositiva a los estados y municipios.

Los esquemas de descentralización de gastos federales han enfatizado la creación de fondos —tanto etiquetados como de uso libre por parte de los gobiernos locales y estatales—, en cuya asignación se ha hecho hincapié en la transparencia de las fórmulas de distribución. Esto responde a una reacción en contra de un pasado reciente caracterizado por prácticas sumamente discrecionales en la asignación

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_2757](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2757)

