

# *Política pública en materia de desarrollo social mediante el Fondo de Infraestructura Social Municipal Potosino*

ARIEL VÁZQUEZ ELORZA<sup>1</sup>  
ABIGAIL REYES MUNGUÍA<sup>2</sup>

- **Resumen:** El desarrollo social municipal en el estado de San Luis Potosí necesita acompañarse de la implementación de políticas públicas e instrumentos que orienten las acciones de descentralización de los recursos fiscales federales, como es el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Se propone establecer un Fondo Concursable para incentivar el mecanismo de distribución del Fondo y mejorar los niveles de bienestar social. El estudio se centra en los 58 municipios potosinos que, en conjunto, obtuvieron el 3.52% del Fondo a nivel nacional, durante el periodo de 1998-2012. Para el análisis se propuso incorporar a la fórmula 13 variables de desarrollo social y 5 de gestión pública. La información de las variables se obtendrá del: Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- **Palabras clave:** Descentralización, desarrollo, municipio.
- **Clasificación JEL:** H53.
- **Abstract:** The municipal social development in the state of San Luis Potosí needs to be accompanied by the implementation of public policies and instruments that guide the actions of federal decentralization of fiscal resources, such as the Fund for Municipal Social Infrastructure Contributions (FAISM). It is proposed to establish a competitive fund to encourage the targeting mechanism of the Fund and improve levels of social welfare. The study is focused on 58 municipalities of San Luis Potosí whose entity obtained, on average, 3.52% of the Fund at the national

<sup>1</sup> Doctor en Problemas Económico Agroindustriales. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UAMZH-UASLP). E-mail: ariel.vazquez@uaslp.mx

<sup>2</sup> Doctora en Biotecnología. Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca. (UAMZH-UASLP). Calle Romualdo del Campo # 501, Fraccionamiento Rafael Curiel, C.P. 79060 Ciudad Valles, San Luis Potosí, México. Teléfonos: (481) 381-2348, 381-2349, 382-3644. Autora responsable de la correspondencia. E-mail: abigail.reyes@uaslp.mx

level, during the period 1998-2012. For the analysis, we propose to incorporate 13 variables for social development and 5 for governance in the formula. Information variables were obtained from the National Municipal Information System, National Institute of Statistics and Geography, National Institute for Federalism and Municipal and the National Council for the Evaluation of Social Development Policy Development.

■ **Keywords:** Decentralization, development, municipality.

■ **JEL Classification:** H53.

■ Recepción: 08/03/2013

Aceptación: 30/10/2014

■ *Introducción*

En las últimas tres décadas, los gobiernos de América Latina formalizaron la descentralización de recursos fiscales como parte del proceso modernizador de la gestión y política pública. Una política pública orientada a la distribución eficaz de los recursos descentralizados debe lograr la eficiencia fiscal de un país, elevar el bienestar de la sociedad y superar la pobreza, mejorar la toma de decisiones, producir condiciones favorables para el desarrollo y legitimar la descentralización.

La República de Chile es un caso exitoso en la implementación de mecanismos de evaluación de la gestión pública. Este país impulsó iniciativas de modernización de los aparatos gubernamentales, elevando el compromiso de las instituciones para ofrecer servicios de calidad y mejorar la focalización de los recursos públicos. Uno de los principales componentes que sustenta el programa de modernización institucional es la incorporación del sistema de indicadores de desempeño al proceso presupuestario.<sup>3</sup>

Marcel (1999) señala que *la experiencia chilena en el uso de indicadores de desempeño se ha apoyado, precisamente, en fuertes dosis de pragmatismo: la incorporación de las agencias gubernamentales al sistema ha sido voluntaria y gradual. El fin ha sido legitimar el sistema antes de elevar las exigencias, compromisos y condiciones ligados al sistema.*

En México, las iniciativas de modernización de la gestión y política pública y la coordinación fiscal, generalmente, se desarrollan a escala central (federal) para ser implementadas –en forma de cascada– por las entidades federativas, pero muy lejos de ser incorporadas por los municipios.<sup>4</sup> En este sentido, el proceso de las políticas públicas

<sup>3</sup> En 1998 se inició el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para todos los funcionarios que se desempeñan en ellos. En el año 2000 se perfeccionó la elaboración y aplicación de este instrumento con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública. A partir de entonces, la elaboración de los PMG -por parte de los servidores- se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión, comunes para la mayoría de las instituciones del sector público, las que constituyen el Programa Marco (DIPRES, 2001).

<sup>4</sup> La modernización de la gestión pública en México manifiesta cambios en diversos ámbitos del quehacer público, del 2000 al 2012, destacando: el Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la Ad-

representa una aportación para el análisis multidisciplinario que permita explicar los procesos de elaboración de las políticas, ayude a mejorar las decisiones públicas e integrar las acciones estructuradas de programas (Lasswell, 1996; Aguilar, 1996).

Existen intervenciones y condiciones estructurales que diferencian la implementación de políticas públicas, de acuerdo con los enfoques de Sabatier y Mazmanian (2003), Osuna y Márquez (2000), Van Meter y Van Horn (2003). La descentralización presupuestal ejercida en las últimas tres décadas se convirtió en el medio para incrementar los ingresos de las haciendas municipales, cuya finalidad fue mejorar la toma de decisiones locales en materia de infraestructura y desarrollo social.

Hay evidencia del monitoreo de resultados de los programas del Ramo 033, que demuestran la insuficiencia de las entidades y municipios para garantizar “políticas sociales” capaces de enfrentar y reducir la marginación y pobreza (CONEVAL, 2011a). La distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) entre las entidades y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM) se realiza de acuerdo con la fórmula establecida en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual considera cuatro indicadores de pobreza que se agrupan en un Índice Global de Pobreza (IGP). Este indicador se diferencia de la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Una reducción de los indicadores sociales que determinan el FAIS, establecido en el artículo 32 de la LCF, significa menores recursos para las haciendas estatales y locales; en consecuencia, disminuyen los estímulos para superar la pobreza, que es justamente el objetivo del Fondo. Entonces, mejorar los cuatro indicadores de pobreza que cita la Ley de Coordinación Fiscal requiere de esfuerzos que deben acompañarse con premios a la buena gestión y ser medidos y evaluados por indicadores.

Así, la hipótesis central de este trabajo es que los recursos descentralizados que otorga el gobierno federal hacia los municipios para el desarrollo social y lucha contra la pobreza incorporan en su operatividad incentivos contrarios a los objetivos de la LCF, principalmente en el ejercicio del FAIS.<sup>5</sup> Así mismo, los municipios carecen de sistemas de evaluación de gestión de los programas y de indicadores de resultados.

Para Scriven (1980), la evaluación es el proceso de determinar el mérito, el valor o la importancia. Su dominio es muy amplio y distingue siete subdivisiones estándar (entre ellas, la evaluación del desempeño de productos y programas) y cuatro dominios especializados.

---

ministración Pública Federal, el Modelo Estratégico de Innovación, la Agenda del Buen Gobierno, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la creación de la Secretaría de la Función Pública y el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (Sánchez, 2009).

<sup>5</sup> De acuerdo al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS se destina al: a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM): 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 rural y b) Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

La obra de Campbell y Stanley (1963) va más allá de la evaluación de programas; en su trabajo “Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research” establecen un modelo experimental basado en la teoría de causación, donde fundamentan la experimentación sobre la realidad para mejorar la toma de decisiones. Por otro lado, Ballart (2006) expone que “*los trabajos de Cronbach analizan la fiabilidad, validez interna y generalización de la evaluación* (Cronbach y Snow, 1977)”. Por ello, es importante clarificar contenidos, como el problema, programa y contextos sobre las evaluaciones, dependiendo del enfoque de quienes implementen las acciones; y subraya la necesidad de abordar métodos que puedan adaptarse al contexto social.

Las políticas públicas deben contener indicadores de base (realización, resultados e impacto), complementarios (eficiencia, eficacia) y de gestión, entre otros, cuya finalidad sea evaluar y medir los programas públicos (Osuna y Márquez, 2000, IUDC, 1997, y Vedung, 1996).

Para Cohen y Franco (1992), un indicador se define operacionalmente “...como la unidad que permite medir el alcance de una meta”. Mientras que Cáceres y Winchester (1997) mencionan que “un elemento característico de un buen indicador es que cuestiona lo que se considera como obvio e intenta rescatar información que ha permanecido oculta a una mirada parcial. Se afirma que los indicadores no son neutros; con ellos se discrimina al tomar una y no otra dimensión de un fenómeno complejo”.

La creación de indicadores estandarizados para los municipios favorecería la intensificación de la rendición de cuentas, generando conocimiento cuantitativo y/o cualitativo para conocer la efectividad de sus servicios municipales y enfrentar los desastrosos que dificultan los objetivos del Fondo en estudio. Por consiguiente, será necesario que los ayuntamientos municipales retomen las mejores experiencias y adecuen las propuestas según sus necesidades.

Los objetivos específicos de este trabajo de investigación son: identificar las variables y mecanismos de distribución del FAISM entre los municipios del estado de San Luis Potosí, dimensionar los elementos internos y externos que han frenado y limitado la ejecución y objetivos del Fondo, proponer una fórmula que distribuya e incentive un Fondo Concursable (FOCON) para el bienestar de la sociedad (reducción de la pobreza), estratificar los municipios según su nivel de gestión en el desarrollo social mediante 12 de las 18 variables planteadas en el FOCON.

#### ■ *Federalismo y descentralización*

El Federalismo fiscal mexicano ha pasado por tres etapas que corresponden, principalmente, a tres revoluciones sociopolíticas, económicas y jurídicas, cuyos resultados quedaron plasmados en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. Desde entonces y hasta la fecha, después de diversas reformas al artículo 115 constitucional, las finanzas públicas representan una preocupación y lucha constante para mejorar la eficacia, eficiencia y distribución de los recursos entre los gobiernos.

Finot (2001) menciona que el Estado mexicano desarrolló, en las tres últimas décadas, distintos tipos de descentralización, que se enmarcan en tres dimensiones: política,

administrativa y económica. Durante ese periodo se intensificaron los reajustes fiscales presupuestarios para fijar –de manera parcial– las reglas de la actual administración presupuestal nacional.

El proceso de descentralización se circunscribe habitualmente en procesos técnicos y políticos, que manifiesta objetivos sociales traducidos en transferencias de recursos presupuestarios del gobierno federal hacia las entidades federativas, para fortalecer la optimización en la toma de decisiones. Sin embargo, la efectividad con que se coordinen y orienten dependerá de la capacidad de los gobiernos (CEPAL, 1998).

### ■ *Modelo de transferencias estatales*

En los años setenta, en México surgieron los Programas de Inversión Pública para el Desarrollo Rural como mecanismos de combate a la pobreza. De esta manera aparecieron los Comités de Promoción de Desarrollo Económico (COPRODES) para promover y coordinar obras de infraestructura de desarrollo. En 1978 se instituyeron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) como mecanismos jurídicos para fortalecer las acciones concurrentes de política gubernamental. Además, a finales del mismo año, se publica la Ley de Coordinación Fiscal, como resultado de los esfuerzos de coordinación entre el ejecutivo federal y las entidades federativas.

Cabe enfatizar que la LCF surgió con procedimientos resarcitorios entre los estados y la Federación. Posteriormente, en 1998, se realizaron reformas a la Ley y se incorporó el Ramo 033 como un mecanismo redistributivo de recursos, aglutinando diversos ramos: educación (11), gobernación (04), desarrollo social y productivo en regiones de pobreza (26), previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal (25), previsiones salariales y económicas (23) y salud (12).

Las aportaciones federales<sup>6</sup> del Ramo 033 (integrado por 8 Fondos<sup>7</sup>) buscan distribuir los recursos públicos para impulsar el desarrollo regional a través de la implementación de distintos fondos que se descentralizan a las entidades y municipios para afrontar los desequilibrios entre las regiones geográficas, los grupos sociales y los sectores productivos. En términos reales, las aportaciones de los Ramos 028 y 033 se incrementaron paulatinamente de 1998 al 2010, a una tasa de crecimiento media anual (TCMA) de 5.7% y 6.1%, respectivamente. Esto demuestra el compromiso que asumió el Gobierno Federal para fortalecer el federalismo fiscal.

En las dos últimas décadas, el proceso de descentralización presupuestaria ha forzado a los gobiernos locales a mejorar la toma de decisiones y autonomía gubernativa; no obstante, de ninguna manera ha representado una garantía para que los recursos hacia

<sup>6</sup> Las aportaciones federales que la Federación transfiere hacia las haciendas de los estados, municipios y el Distrito Federal son condicionados a su gasto, consecución y cumplimiento de los objetivos, según tipo de aportación establecido en la LCF.

<sup>7</sup> 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, 2) Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud, 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (estatal y municipal), 4) Fondo de Aportaciones Múltiples, 5) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

el interior de los municipios se orienten de manera eficiente y eficaz en los sectores de mayor vulnerabilidad y pobreza extrema. En este sentido, existe la necesidad de institucionalizar mecanismos e indicadores que permitan focalizar la distribución de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza y rezago social.

Los recursos del FAISM no sólo se encuentran en un momento de revalorización, sino también en un proceso de racionalización y ordenación. Según la CONEVAL (2011b), para enfrentar la pobreza, la descentralización del presupuesto requiere garantizar que los recursos se orienten de manera objetiva a los sectores más necesitados de los territorios municipales. La *Política de Focalización*<sup>8</sup> mejora la orientación y efectividad de los recursos descentralizados, principalmente en el diseño y aplicación de las políticas públicas para enfrentar el rezago social.

La lucha contra la pobreza involucra dimensiones políticas, económicas y sociales. Estas se fortalecerán en la medida que aumente la confianza, el compromiso y la credibilidad del gobierno hacia una sociedad más organizada y demandante. Paralelamente al proceso de descentralización, se deben aumentar las capacidades de los gobiernos locales para mejorar la toma de decisiones; de lo contrario, se descentralizarán los problemas y no el aprendizaje y cooperación entre los actores para construir soluciones. Un Estado democrático debe fomentar la participación ciudadana y ofrecer servicios de calidad que beneficien a la sociedad.

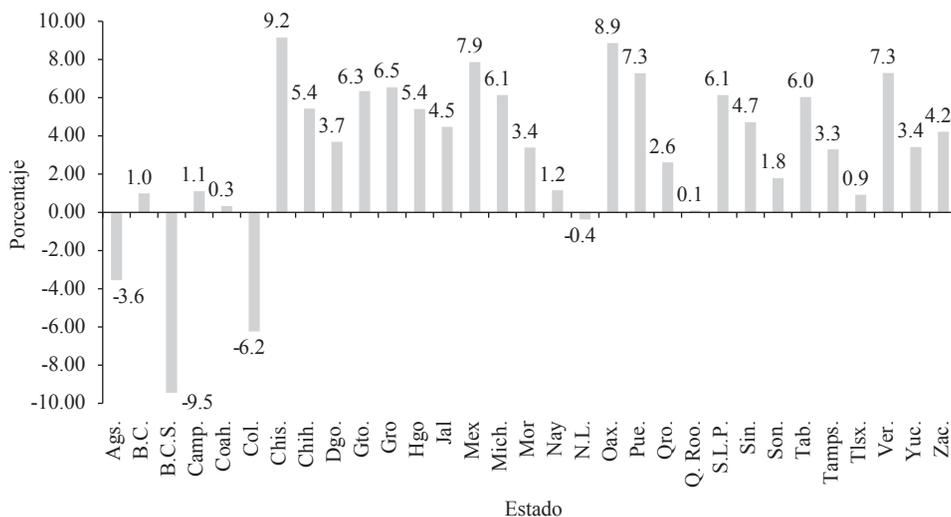
#### ■ *Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS)*

El artículo 32 de la LCF (2014) establece que el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable (20% de la recaudación fiscal). Este se compone del 0.3066% que corresponde al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM). El artículo 33 establece que las aportaciones federales con cargo al FAIS se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. A nivel estatal se distribuye entre las entidades sobre la base del cálculo del Índice Global de Pobreza (IGP).

En el estado de San Luis Potosí, el FAISM se incrementó a través del tiempo (1998-2012), a una TCMA de 5.58%, en términos reales. Es importante resaltar que este aumento proviene por el incremento del IGP estatal. Esto representa el esfuerzo de la Federación, en materia de gasto social. En la Figura 1 se muestra la TCMA que representa el Fondo en los estados. Sobresalen cuatro estados que redujeron el IGP y mejoraron sus niveles de bienestar en la sociedad. No obstante, esta realidad también ha significado una disminución del Fondo.

<sup>8</sup> El concepto de “focalización” no aparece en los diccionarios de la lengua española, sin embargo, su utilización se ha incorporado en los debates técnicos-políticos (Raczynski, 1995). Su recepción como nuevo concepto en el gobierno es una invitación a aceptar una nueva cultura de hacer las cosas para enfrentar la pobreza.

Figura 1  
Tasa de crecimiento media anual de la distribución del FAISM  
en las entidades federativas (1998-2010)



Fuente: Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2013.

Los estados que redujeron los niveles de rezago social (IGP) fueron Baja California Sur (-9.46), Colima (-6.24), Aguascalientes (-3.55%) y Nuevo León (-0.37%). En contraste, las entidades que incrementaron –en términos reales– los montos del FAISM, desde un 7% hasta un 9%, fueron Chiapas (9.15%), Oaxaca (8.86%) y Veracruz (7.30%). Los resultados de esta fórmula de distribución únicamente corroboran el incremento de los niveles de bienestar y pobreza de las entidades, respectivamente.

El artículo 49 de la LCF, en su segundo párrafo, establece que “dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios... que las reciban, conforme a sus propias leyes...” y deberán registrarse como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en el artículo 33 de la misma Ley. De esta manera, el manejo del FAISM está a cargo de los ayuntamientos de gobierno y de acuerdo a su planeación presupuestaria.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fiscaliza la Cuenta Pública Federal, verificando que las dependencias del ejecutivo federal cumplan con las disposiciones legales y administrativas, en la ejecución de los recursos de los Fondos del Ramo 033. Por otra parte, las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales, por el manejo o aplicación indebidos de los recursos, son determinadas y sancionadas por las autoridades federales y/o estatales, según corresponda y de conformidad con sus propias legislaciones.

La distribución del FAISM, en 2012, representó aproximadamente el 2.197% de la recaudación federal participable de las entidades federativas. En el estado de San Luis Potosí, de los recursos orientados hacia sus municipios (2012), la máxima cantidad se otorgó a Tamazunchale, con 110'235,772 pesos (en términos nominales); en contraste, la menor aportación fue para el municipio de Cerro de San Pedro, que recibió 537,598 pesos.

Las variables utilizadas para el cálculo de distribución del FAISM, en 2012, fueron autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Si bien en la fórmula de cálculo para la distribución del FAISM, según la LCF, se establecen los rubros para su focalización, los municipios no cuentan con los mecanismos de evaluación para resultados que permitan premiar o sancionar a aquellos gobiernos que cumplan o incumplan con los objetivos de este. Por esta razón, se generan desincentivos hacia el interior de las entidades federativas y municipales para enfrentar la marginación y mejorar las condiciones e infraestructura en la población más necesitada. La LCF facilita las bases de asignación presupuestaria para los municipios; sin embargo, esto no es suficientemente para generar transformaciones de operatividad en el interior de los gobiernos locales.

- *Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM), como porcentaje de las haciendas municipales*

El FAISM constituye uno de los ingresos más importantes para las haciendas municipales del estado de San Luis Potosí. En 2010, este representó -en promedio- el 24.5% para los municipios, con valor mínimo del 3% y máximo del 40%. Este Fondo alcanzó entre 20% y 30% de los ingresos totales obtenidos en la mitad de los municipios potosinos.

El sistema de distribución del FAISM está en función del IGP, según la LCF, el cual incorpora algunas variables del Índice de Marginación (IMG)<sup>9</sup> del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Cabe mencionar que el IMG se estableció en 1978, en condiciones socioeconómicas distintas a las actuales. Además, difiere de la metodología del CONEVAL en la determinación de los tipos de pobreza.

La fórmula de la LCF (artículo 34) incorpora escasos elementos para distribuir el Fondo de forma adecuada. Entonces cabe la pregunta: ¿Qué pasaría si el FAISM se distribuyera de acuerdo al IMG? Los resultados muestran una pobre asociación entre el IMG (2010) y el FAISM (2010, IGP determinado por la LCF). Cuando se contrasta el índice de cambio del FAISM con la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, según la clasificación de municipio (considerando línea base del año 2000 al 2010), se observa que el incremento del FAISM en los municipios rurales fue de

<sup>9</sup> De acuerdo con la CONAPO (2013), los indicadores que integran el IMG son: porcentaje de población analfabeta de 15 años o más; porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más; porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; porcentaje de ocupantes sin energía eléctrica; porcentaje en viviendas sin agua entubada; porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento; porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; porcentaje en población en localidades con menos de 5,000 habitantes y porcentaje de población con ingreso de hasta dos salarios mínimos. El IMG se conforma de los siguientes Grados: Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo.

84.4%, en los urbanos medios de 79.9%, en los semiurbanos de 57.3%, y en los mixtos de 46.7%. En contraste, el promedio de cambio de la pobreza alimentaria se situó, en el mismo periodo, en -28.6%, -24.6%, 28.0% y -31.7%, respectivamente (Ver Anexo 1a).

Los problemas identificados en la aplicación de los recursos del FAISM en los gobiernos municipales son: la carencia de información actualizada para medir el IGP, la falta de indicadores estandarizados para medir el desempeño del Fondo, la falta de incentivos y buena gestión pública. Lo ideal sería que a medida que disminuyen los valores del IMG aumentaran los ingresos municipales, como premio para garantizar el logro de los objetivos del Fondo y reducción de la pobreza.

Al delegar a los municipios la responsabilidad de decidir cómo y bajo qué criterios operar el FAISM, estos “deberían, en teoría”, destinar mayores recursos y esfuerzos –fundamentalmente– en obras públicas y acciones sociales para enfrentar la pobreza. Cuando se analizan los valores de egresos reales (2010) que los municipios destinaron en obras públicas y acciones sociales como porcentaje de sus ingresos obtenidos en el mismo año frente a su IMG (2010), se distingue, en general, una asociación lineal positiva con un coeficiente de  $R^2$  del 13%. Además, a medida que aumentan los valores del IMG incrementan los recursos destinados a egresos por obras públicas y acciones sociales. No obstante, se constata que hay municipios contrarios a esta relación, debido a que se involucran otros factores que no se identifican, por lo que se sugiere como un caso relevante para explorarse en un futuro.

#### ■ *Propuesta de creación del Fondo Concursable de los recursos del FAISM*

Determinar el nivel de pobreza municipal es tan solo tener una radiografía del esfuerzo que han formalizado los ayuntamientos para enfrentar el rezago social. Esto es necesario, pero no suficiente si se desea mejorar el bienestar social. Por tal razón, en esta sección se propone desarrollar una metodología que asigne el presupuesto basado en incentivos en los municipios potosinos como prototipo para ser generalizado al país. Se plantea incentivar la reducción del Índice Global de Pobreza Municipal (IGPM) incorporando indicadores del CONEVAL, CONAPO, SNIM e INAFED.

Para lograr lo anterior se propone que la Federación constituya un Fondo Concursable (FOCON)<sup>10</sup> en el estado de San Luis Potosí para mejorar la eficiencia, eficacia y economía de los recursos del FAISM, considerando variables de carencias sociales y de gestión institucional en la gestión pública municipal. El FOCON estaría compuesto por un monto equivalente al 25% del monto total asignado en la LCF al Fondo de Infraestructura Social de las Entidades (FISE).<sup>11</sup> Su destino será exclusivamente a los munici-

<sup>10</sup> Para fines prácticos, se abreviará el Fondo Concursable para el Fortalecimiento de la Gestión Pública Municipal con las siglas de “FOCON”.

<sup>11</sup> El artículo 32 de la LCF (2014) señala: “El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la propia Ley, según estimación que de esta se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la federación, para su ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)”.

pios que demuestren –anualmente– resultados favorables, medidos por indicadores de desempeño en el bienestar social.

El *FOCON* tendrá los objetivos estratégicos siguientes:

- Posicionarse como un mecanismo solidario de redistribución de recursos fiscales entre los municipios que demuestren resultados positivos en el desarrollo social.
- Aportar valor agregado al análisis y conocimiento cuantitativo y cualitativo de las evaluaciones de resultados del FAISM y focalización de los recursos, legitimando la política de descentralización fiscal.
- Fomentar el mejoramiento y competencia de las capacidades de gestión y políticas públicas en los ámbitos de gobierno.

El *FOCON* se constituiría de la siguiente manera:

- a) Se propone que el FAISM cambie al siguiente nivel, de ser un fondo distributivo a un fondo con mayor competitividad y concursabilidad. Por ello, se propone que el *FOCON* se legalice y se incluya en la LCF estatal y considere el 25% del monto total asignado al Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE).
- b) Así mismo, el FAISM debe ser parte de un Programa Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Se pueden sumar recursos que provengan de convenios institucionales entre la Federación, estados y municipios, organizaciones y organismos internacionales.

La operación del *FOCON* se propone en dos niveles.<sup>12</sup>

- Nivel 1: De la Federación hacia los estados a través del FISE. Aunque este estudio se centra en el FAISM, se reconoce que la entidad federativa recibe recursos del FISE; por tal razón, resultará importante que se incorpore a la metodología de asignación de incentivos tanto a los municipios como a los estados. Se plantea que el mecanismo de distribución sea la fórmula que incorpora la LCF.
- Nivel 2: De las entidades federativas hacia los municipios mediante el FAISM.

#### ■ *Propuesta de Fórmula de Cálculo del Fondo Concursable (FOCON) del FAISM en los municipios*

##### I. Fórmula

$$1) \quad FOCON = P_{j1}B_1 + P_{j2}B_2 + P_{j3}B_3 + P_{j4}B_4 + P_{j5}B_5 + P_{j6}B_6 + P_{j7}B_7 + P_{j8}B_8 + P_{j9}B_9 \\ + P_{j10}B_{10} + P_{j11}B_{11} + P_{j12}B_{12} + P_{j13}B_{13} + P_{j14}B_{14} + P_{j15}B_{15} + P_{j16}B_{16} + P_{j17}B_{17} + P_{j18}B_{18}$$

<sup>12</sup> Esta alternativa presupone contar con la información para el estado con el apoyo del CONEVAL, CONAPO, SNIM e INAFED. Sin embargo, existe información que se actualiza cada 5 años. Por ello, será necesario mejorar la gestión de la información requerida considerándola un insumo importante para la asignación de incentivos y toma de decisiones.

En donde:

$P_{jw}$  (*FOCON*) = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica de la  $w1$  hasta la  $w13$  para el hogar  $j$  en estudio, y nivel o tasa de gestión desde la  $w14$  hasta  $w18$ .

Se propone que la medición de las variables sea en forma positiva, es decir, se contabilicen aquellas unidades que no carecen de la necesidad básica; y para las variables de gestión, la medida del valor será de los municipios donde se destine mayores recursos. Los ejemplos se pueden observar en la tabla Variables del *FOCON* (con en lugar de sin).

$P_{j1...j18}$  = Brechas de las necesidades básicas relacionadas con los objetivos del FAISM en la LCF; sus correspondientes ponderadores se establecerán cada año o según actualice el CONEVAL y el INAFED las variables.

$B_{1...18}$  = Ponderador asociado a la necesidad básica  $w$ ; y

$j_{1...18}$  = Municipio en estudio.

Esta fórmula representa un indicador de carencias sociales asociado con la pobreza municipal y niveles institucionales para combatirlas.

#### Variables del *FOCON*

w1 = Población de 15 años y más con educación básica completa	w10 = Viviendas que disponen de energía eléctrica
w2 = Viviendas con piso de tierra	w11 = Viviendas que disponen de agua entubada de la red pública
w3 = Viviendas que disponen de drenaje	w12 = Población con derechohabencia a servicios de salud
w4 = Viviendas con algún nivel de hacinamiento	w13 = Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela
w5 = Población ocupada con ingreso de más de 2 salarios mínimos	w14 = Funcionarios con capacitación y certificación emitida por el INAFED (planeación de programas y acciones del desarrollo social)
w6 = Viviendas con acceso a internet	w15 = Egresos en obras públicas y acciones sociales
w7 = Ocupantes en viviendas con agua entubada	w16 = Transparencia de la información sobre el gasto del FAISM en páginas electrónicas y en localidades del municipio
w8 = Población alfabeto de 15 años o más	w17 = Egresos en caminos rurales
w9 = Viviendas que disponen de excusado o sanitario	w18 = Representación de organizaciones sociales ciudadanas locales que participen en la planeación de gasto del FAISM

Los ponderadores se establecerán de acuerdo a los resultados del Análisis de Componentes Principales referente a la variabilidad e importancia de cada variable en los municipios de la entidad federativa. En este caso serán establecidos como se muestra en el Anexo 3 en autovalores iniciales y porcentaje de la varianza.

II. Para cada municipio, el CONEVAL estima las brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas de la variable  $w1$  hasta la  $w13$ , con base en la siguiente fórmula:

$$2) \quad P_j = \frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w}$$

En donde:

$Z_w$  = Norma establecida para la necesidad básica  $w$ .

$X_{jw}$  = Valor observado en cada municipio  $j$ , para la necesidad básica  $w$ .

III. Para cada municipio, el INAFED estima el nivel y las tasas de los indicadores correspondientes de la necesidad  $w_{12}$  a la  $w_{16}$ . Para ello se establecerá un manual de procedimientos para la elaboración de estos en los municipios.

IV. En general, la información para la construcción de las variables se obtendrá del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Cada indicador que conforma el *FOCON* se ponderará y después se analizará con el método de componentes principales; la ponderación se hará mediante los coeficientes del porcentaje de la varianza explicada de las variables. Una vez determinados los incentivos de los municipios de la entidad federativa, se sumarán y se calculará su distribución porcentual (multiplicando cada valor del incentivo por 100). Los municipios que presenten valores negativos no serán premiados; no obstante, el INFED deberá tomar las medidas necesarias y establecer los convenios correspondientes para revertir su situación. Finalmente, los incentivos serán determinados por cada ejercicio fiscal entre el estado y los municipios.

A continuación se presenta un análisis de operación empírica que determina las ponderaciones para las variables establecidas en el año 2010. En este ejercicio se utilizaron 12 variables de las 18 que se proponen en el *FOCON*, los otros seis indicadores aún no se generan, por lo que se propone que se empiecen a formular en la línea de base por las instituciones correspondientes. Este ejercicio busca mostrar el nivel de compromiso y gestión de desarrollo social de los municipios potosinos. Además se generarán los ponderadores que servirán de base para los análisis posteriores, anuales.

Se recurrió al Modelo de Componentes Principales,<sup>13</sup> el cual transforma un conjunto de variables correlacionadas en otro no correlacionado, ordenando los indicadores transformados de forma tal que el primer componente trate de explicar la mayor proporción de varianza de los datos como sea posible. Para el análisis de la información se utilizó el paquete estadístico de Statistical Package for the Social Sciences SPSS V21.

En el Anexo 1b se muestran los estadísticos obtenidos de las 12 variables analizadas. Los mayores problemas que enfrentan los municipios se relacionan con la población ocupada que recibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos con un 66.4% y

<sup>13</sup> Los objetivos más importantes del análisis por componentes principales son: generar nuevas variables que puedan expresar la información contenida en el conjunto original de datos; reducir la dimensión del problema que se está estudiando, como paso previo para futuros análisis, y eliminar, cuando sea posible, variables originales si ellas aportan poca información (Pla, 1986).

las viviendas con algún nivel de hacinamiento con un 42.4%. Por su parte, la población de 15 años o más sin primaria completa se ubicó en promedio con un 34.8% y las viviendas sin drenaje representando con un 33.7%.

De acuerdo al test de Keiser-Meyer-Olkin (KMO), se considera aceptable el modelo y se continúa con el análisis de componentes principales. El Anexo 2 muestra los resultados de las comunalidades y el Anexo 3 la varianza total explicada de los *eigenvalues* (valores propios de cada componente) asociados a la matriz de correlaciones, tanto para la solución de extracción como para la rotada. Esta información será la que utilice el *FOCON* como ponderadores, según corresponda.

El valor característico asociado al primer componente (6.563) es muy superior a los restantes y resume el 54.68% del total de la varianza. Los primeros dos factores del modelo son capaces de explicar aproximadamente el 67.33% de la variabilidad total, lo que puede interpretarse como un porcentaje aceptable. Con la matriz de coeficientes de puntuaciones de los componentes (Anexo 4) se combinó linealmente el primer componente de la matriz de coeficientes con las doce variables estandarizadas. Los resultados obtenidos fluctuaron entre -1.49263 y 2.91868. Posteriormente se aplicó la estratificación óptima desarrollada por Dalenius y Hodges (1957) para segmentar un conjunto de valores y agrupar los más homogéneos dentro de los estratos y más heterogéneos entre los estratos.

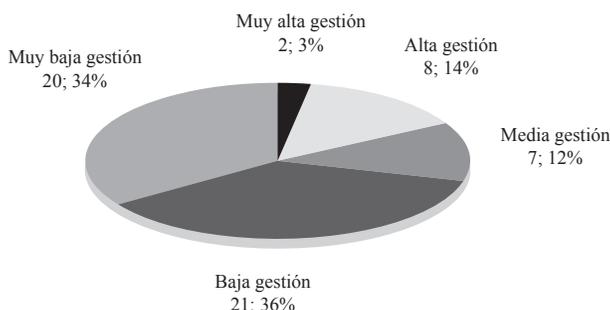
Posteriormente se agruparon los municipios según nivel de gestión para el desarrollo social, clasificándolos de la siguiente manera:

- a) Muy Alta gestión. Municipios que muestran indicadores de desarrollo social muy altos, principalmente en aquellos que tienen relación con los componentes establecidos en la LCF.
- b) Alta gestión. Municipios que han logrado tener altos niveles de desarrollo social, no obstante, requerirán aumentar sus esfuerzos para mejorar su situación en el corto plazo.
- c) Mediana Gestión. Municipios que tienen indicadores de desarrollo social que se encuentran en un nivel intermedio. Por tanto, cuentan con las posibilidades de mejorar su situación en un mediano plazo.
- d) Baja Gestión. Municipios que necesitan realizar intensos esfuerzos para que incrementen su nivel de desarrollo social.
- e) Muy Baja Gestión. Municipios en donde los retos en la lucha contra la pobreza son mayores, pero también las oportunidades para mejorar su gestión de los recursos del FAISM. Por tanto, el estado debe identificar sus principales carencias y potenciar sus capacidades a través de una discriminación positiva.

En la Figura 2 se observa el nivel de gestión en desarrollo social de los municipios del estado de San Luis Potosí, con base en 12 de las 18 variables establecidas en el *FOCON*. Al respecto se aprecian solo 2 municipios con altos niveles de bienestar social (reducción de las variables relacionadas con la pobreza) representando el 3% del total. El 71% de los gobiernos locales se sitúan dentro de las categorías de baja a muy

baja gestión, sumando ambas 41 municipios. Esto indica la necesidad de implementar políticas públicas encaminadas a mejorar la situación de desarrollo social y estándares de calidad de vida de la población más necesitada.

Figura 2  
Estratificación de municipios según nivel de gestión social



\*Número de municipios

Fuente: Elaboración propia basada en resultados estandarizados de los indicadores de desarrollo social.

La heterogeneidad socioeconómica municipal debe ser un elemento a considerar en los criterios de asignación del FAISM. Resulta complejo que, en el corto plazo, se puedan generar cambios legislativos en la LCF; ello dependerá del compromiso social y voluntad política de los actores involucrados. Con la creación del Fondo Concursable se busca que los recursos incentiven a los gobiernos locales a obtener resultados de impacto positivos del FAISM, fortaleciendo la gobernanza y gestión pública municipal.

#### ■ *Simulación de un ejercicio empírico en materia de desarrollo social para los municipios*

Después de haber establecido la metodología del *FOCON*, como instrumento de asignación de incentivos, es conveniente realizar un ejercicio que ilustre la operatividad de este. Para ello se considerarán los siguientes supuestos:

- Supuesto 1.** Se eligen 5 municipios muestra de una entidad federativa de un total de 10 (Anexo 5). Se observa, en este caso simulado, que existen municipios pobres que reciben grandes cantidades del FAISM y mejoran los indicadores versus otros que se encuentran en la misma situación pero sin mejorar sus niveles de carencias sociales.
- Supuesto 2.** *Ceteris paribus* en 5 municipios de la entidad respecto a su mejoramiento en los indicadores en desarrollo social, es decir, en el siguiente año de evaluación se observa que se mantienen con los mismos niveles de indicadores.

- c) **Supuesto 3.** Al inicio del siguiente año de la operación del FAISM se observa un mejoramiento de los indicadores, basado en 4 situaciones diferentes e individuales: a) reducción del indi1 en un 5%, b) reducción del indi5 e indi6 en un 2%, C) reducción del indi10 en un 5% y reducción únicamente del indi1, indi5, indi6 e indi10 en un 1%.
- d) **Supuesto 4.** El monto que se asigna al FAIS al año base es de 1'842,743,340.46 pesos mexicanos. Por tanto, el *FOCON* equivaldría a \$460'685,835.11, que representa el 25% del monto.

El Anexo 5 muestra el ejercicio que ejemplifica la operatividad del *FOCON*. Los supuestos son que cuando se reduce el indi1 en un 5%, los municipios que tienen menor desarrollo social obtienen mayores montos que aquellos que inician con una situación más favorable. Con esto se logra incentivar a los municipios de un estrato bajo para reducir sus índices de pobreza. Resulta relevante destacar que, en este ejercicio, con una reducción del indi10, en un 5%, se logra equilibrar la distribución del monto de incentivos.

Cuando los indicadores utilizados disminuyen en 1%, los recursos tienden a distribuirse hacia los extremos. Es importante hacer hincapié que la fórmula del incentivo del *FOCON* involucra las variables del IGP de la LCF y aspectos de gestión institucional (salud, educación y vivienda) determinados por la CONEVAL e INAFED.

#### ■ *Proyección y Aplicación del Modelo del FOCON a escala nacional*

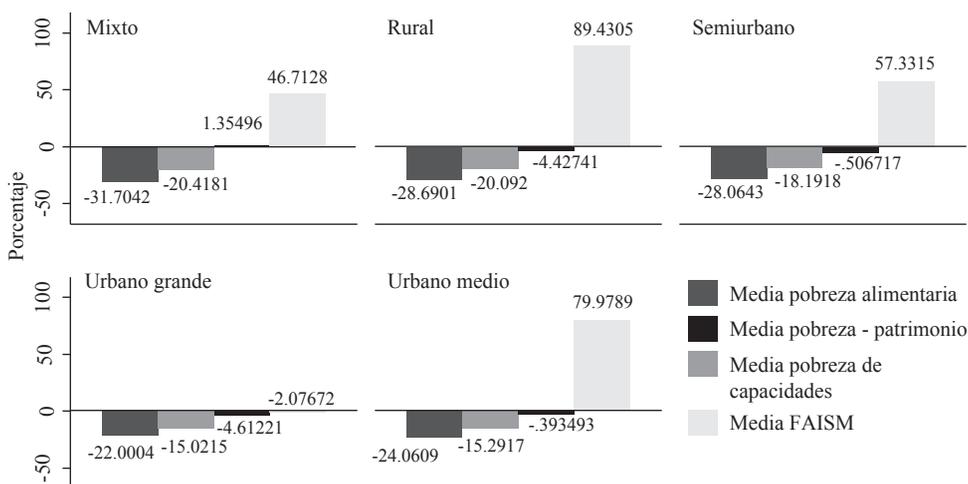
La aplicación y proyección del modelo del Fondo Concursable a escala nacional puede realizarse utilizando la metodología a nivel municipal. En principio, el objeto del diagnóstico es mostrar algunos perfiles de pobreza relacionados con los aspectos de desarrollo social, gestión institucional y de la forma en que se operan, que permitirá sustentar la revalorización e implementación del modelo como un instrumento orientador de los recursos descentralizados del FAISM.

#### ■ *Conclusiones y sugerencias*

1. La modernización de la gestión pública de los recursos descentralizados representa un reto para los gobiernos locales, debiendo incorporar evaluaciones y criterios de eficiencia, eficacia, equidad y resultados. De este modo, la innovación de instrumentos en la lucha contra la pobreza (bienestar social) se tienen que generar desde lo local.
2. La descentralización es necesaria pero no suficiente para garantizar que los recursos sean orientados y dirigidos de manera justa a los grupos objetivo.
3. Al analizar la LCF de México se comprueba que el sistema de descentralización fiscal carece de incentivos para promover iniciativas municipales sobre la focalización de los recursos del FAISM hacia los sectores más desprotegidos. A su vez, se constata que los esfuerzos que desarrollan los municipios por disminuir la pobreza establecida en la LCF terminan contrarrestados por incentivos contrarios a sus objetivos.

4. Un sistema que entregue los fondos en función de la pobreza disminuye los incentivos para superar la pobreza, que es justamente el objetivo del Fondo.
5. Para solucionar lo anterior se plantea la necesidad de generar un siguiente estudio de investigación sobre la creación de indicadores de gestión pública de los recursos descentralizados del FAISM, con el propósito de ser utilizados periódicamente para medir el rendimiento y efectividad de las acciones del gobierno. Sobre la base de los resultados se propone crear incentivos en forma continua y permanente como una estrategia de política de desarrollo local. Esto disminuirá el riesgo moral que puedan ejercer los gobiernos en el ejercicio y comprobación de los gastos del Fondo, ya que los recursos son distribuidos de acuerdo al IGP que carece de controles por desempeño hacia el interior de la gestión pública municipal.
6. En la medida que se implementen más y mejores iniciativas –desde lo local– de distribución del FAISM, se generarán aprendizajes y mejores resultados que serán transformados en incentivos al desempeño, legitimando las acciones de gobierno y la política de descentralización.
7. La implementación de una política de discriminación positiva, a través de la creación de un Fondo Concursable, generará incentivos para que los gobiernos demuestren resultados favorables en la lucha contra la pobreza. Los resultados obtenidos del ejercicio simulado permiten comprobar la premisa de que es más complejo reducir la pobreza en aquellos municipios que tienen niveles relativamente favorables, que en aquellos con índices más altos.
8. La operatividad del FAISM requerirá, en la práctica, de una institucionalidad sólida y de un profundo conocimiento cuantitativo y cualitativo de los beneficiarios y no beneficiarios, a través de encuestas de hogares, censos de población y fichas de identificación de la población objetivo. Los buenos resultados dependerán no sólo de la voluntad política, sino también de la capacidad de gestión, de información, profesionalización y concientización de la estrategia de desarrollo local, que involucre el esfuerzo técnico y político, compromiso y participación de los actores correspondientes.
9. El gobierno del estado debe institucionalizar las reformas necesarias e instrumentos de política de modernización pública, revisar y examinar continuamente las oportunidades de compromiso y responsabilidad, generar los incentivos necesarios que impulsen a los municipios a optimizar los recursos del FAISM.

■ **Anexo 1a**  
*Evolución de la tasa de crecimiento del FAISM y pobreza en los municipios potosinos 2000-2010*



Crecimiento de la Pobreza (CONEVAL) por Tipo de Municipio, 2000-2010

■ **Anexo 1b**  
*Estadísticos de la dimensión de desarrollo social<sup>14</sup>*

Variable	Media	Desviación típica	Variable	Media	Desviación típica
1	34.8	9.0	7	23.4	16.6
2	13.1	8.9	8	12.6	4.8
3	33.7	18.5	9	8.8	7.5
4	42.4	8.2	10	7.4	4.8
5	66.4	14.4	11	28.8	17.0
6	5.0	5.9	12	28.2	10.7

Nota: En la propuesta del FOCON se establecerían las variables en sentido positivo.

Fuente: Elaboración propia basada en información del 2010 de la CONAPO (2013), CONEVAL (2013) y el PNUD (2013).

<sup>14</sup> Las variables son: 1. % de población de 15 años o más sin primaria completa; 2. % de viviendas con piso de tierra; 3. % de viviendas que no disponen de drenaje; 4. % de viviendas con algún nivel de hacinamiento; 5. % de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos; 6. % de viviendas con acceso a internet; 7. % de ocupantes en viviendas sin agua entubada; 8. % de población de 15 años o más analfabeta; 9. % de viviendas que no disponen de excusado o sanitario; 10. % de viviendas que no disponen de energía eléctrica; 11. % de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública; 12. % de población sin derechohabencia a servicios de salud.

■ *Anexo 2*  
*Comunalidades<sup>15</sup> de las variables de carencias sociales*

Variable	Inicial	Extracción	Variable	Inicial	Extracción
1	1.000	.890	7	1.000	.745
2	1.000	.760	8	1.000	.818
3	1.000	.720	9	1.000	.745
4	1.000	.651	10	1.000	.699
5	1.000	.856	11	1.000 (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 1997)	
6	1.000	.824	12	1.000	.627

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

■ *Anexo 3*  
*Varianza total explicada de indicadores del desarrollo social*

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	6.563	54.688	54.688	6.563	54.688	54.688	4.727	39.391	39.391
2	1.517	12.642	67.330	1.517	12.642	67.330	2.888	24.066	63.457
3	1.045	8.710	76.040	1.045	8.710	76.040	1.510	12.583	76.040
4	.817	6.810	82.849						
5	.685	5.708	88.558						
6	.426	3.546	92.104						
7	.324	2.703	94.806						
8	.271	2.262	97.069						
9	.141	1.177	98.246						
10	.128	1.063	99.309						
11	.063	.526	99.835						
12	.020	.165	100.000						

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

<sup>15</sup> La comunalidad es la proporción de variabilidad de una variable explicada por el conjunto de los k primeros factores (Ferrán, 2001). La comunalidad de una variable es la proporción de su varianza explicada por el modelo obtenido. En el ejemplo, las variables mejor explicadas son la 1 y 5.

■ *Anexo 4*  
*Matriz de coeficientes de puntuaciones de componentes*

Variables	Componente			Variables	Componente		
	1	2	3		1	2	3
1	-0.218	0.496	0.003	7	0.206	-0.088	0.066
2	0.276	-0.156	-0.132	8	0.051	0.179	-0.037
3	0.162	0.027	-0.137	9	-0.15	0.118	0.528
4	0.229	-0.171	0.147	10	0.23	-0.128	0.044
5	-0.006	0.305	-0.242	11	0.174	-0.054	0.134
6	0.11	-0.366	-0.013	12	0.102	-0.232	0.564

Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales. Método de Rotación: Varimax 16 con normalización de Kaiser. Puntuaciones de componentes.

■ *Anexo 5*  
*Resultados de la distribución del FOCON con base en los indicadores de los municipios seleccionados*

Municipio	Valor de Estrato	Estratificación del nivel de gestión en desarrollo social. Metodología de Dalenius y Hodges (1957)	5% reducción indi1	2% reducción indi5 e indi6	5% reducción en indi10	1% reducción indi1,5,6 y 10 (IMP)
1	2.09159	Gestión Muy Baja	94,094,329	102,889,075	92,137,167	94,693,902
2	1.38349	Gestión Baja	94,094,329	102,889,075	92,137,167	94,693,902
3	0.38854	Gestión Mediana	94,094,329	102,889,075	92,137,167	81,910,226
4	-0.5488	Gestión Alta	94,094,329	102,889,075	92,137,167	94,693,902
5	-2.04624	Gestión Muy Alta	84,308,519	49,129,534	92,137,167	94,693,902
6	2.10815	Gestión Muy Baja	0	0	0	0
7	1.12260	Gestión Baja	0	0	0	0
8	0.11417	Gestión Mediana	0	0	0	0
9	-0.83218	Gestión Alta	0	0	0	0
10	-1.94837	Gestión Muy Alta	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

<sup>16</sup> Varimax es un método de rotación ortogonal que minimiza el número de variables que tienen saturaciones altas en cada factor. Simplifica la interpretación de los factores. Para mayor información véase la metodología para el cálculo del IMG de la CONAPO, (2013). [www.conapo.gov.mx](http://www.conapo.gov.mx).

## ■ Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1996). Estudio introductorio, en: L. F. Aguilar. 1992. *El estudio de las políticas públicas* ed. Miguel Ángel Porrua, pp. 5-74. México
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas, en: Q. Brugué y J. Subirats (Eds.). 1996. *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 321-352. Madrid, España.
- Cáceres, T., Winchester, L. y Rodríguez, A. (1997). *Indicadores de gestión local*. Centro de Estudios Sociales y Educación, p. 8. Santiago de Chile.
- Cámara de Diputados (2010). Ley de Coordinación Fiscal. México.
- Cámara de Diputados (2012). Ley de Coordinación Fiscal. México.
- Cámara de Diputados (2014). Ley de Coordinación Fiscal. México.
- Campbell, D. y Stanley's, J. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Rand-McNally, pp. 10-15.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Editorial Siglo XXI, p. 155. México.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Síntesis*, pp. 22-39. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011a). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*, pp. 31-5. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011b). *El Ramo 033 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, p. 74. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) (2013). *Indicadores de pobreza en México*. www.coneval.gob.mx, consultada el 6 de septiembre del 2013.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2013). *Índice de Marginación*. <http://www.conapo.gob.mx>, consultada el 7 Mayo 2013.
- Cronbach, L. J. y Snow, R. E. (1977). *Aptitudes and Instructional Methods: A Handbook for Research on Interactions*, pp. 5-12. Irvington. New York.
- Dalenius, T. y Hodges, J. L. (1957). *The Choice of Stratification Points*. s.l. Skandinavisk Aktuarietidskrift.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile. (2001). [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89670\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89670_doc_pdf.pdf), consultado el 7 Abril 2014.
- Ferrán, M. (2001). *SPSS para Windows Análisis Estadístico*. Interamericana de España. McGraw-Hill, pp. 400-450.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). *Glosario de términos*. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=finanzas&enc=n>, consultado el 15 Febrero 2013].

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2013). Secretaría de Gobernación. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx), consultada el 6 de septiembre del 2013.
- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) (1997). *Manual para evaluadores y gestores*. IUDC. Madrid, España.
- Lasswell, H. (1996). La concepción emergente de las ciencias de política, en: L. F. Aguilar, 1992, *El estudio de las políticas públicas*, ed. Miguel Ángel Porrua, pp. 105-118. México.
- Marcel, M. (1999). *Indicadores de Desempeño como Instrumentos de la Modernización del Estado en Chile*. Perspectivas en Política Economía y Gestión, pp. 216-276.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla, pp. 53-150.
- Pla, L. E. (1986). *Análisis Multivariado: Método de Componentes Principales*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico, 1986. Washington, D.C.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Estadísticas*. <http://www.undp.org.mx/>, consultado el 5 Abril 2013.
- Raczynski, D. (1995). Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y enseñanzas de política, en: Cooperación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN-BID), 1995, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*, pp. 11-42. Santiago de Chile.
- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (2003). La implementación de la política pública: un marco de análisis, en: L. F. Aguilar, 1993, *La implementación de las políticas públicas* ed. Miguel Ángel Porrua, pp. 323-372.
- Sánchez, J. J. (2009). *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*. *Gestión y Política Pública*, XVIII(I), pp. 67-105.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. Inverness, pp.1-4.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (2003). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual, en: L. F. Aguilar, 1993, *La implementación de las políticas públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrua, pp. 97-146. México
- Vedung, E. (1996). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid
- Visauta, V. (1997). *Análisis estadísticos con SPSS para Windows*. s.l.:Interamericana de España. McGraw-Hill Madrid.