

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

FAIS: METODOLOGIA DE DISTRIBUCIÓN

Introducción

Estudios recientes que analizan el proceso de descentralización de los recursos fiscales y de las decisiones de gasto de las entidades y municipios han detectado una asignación ineficiente de estos, misma que obedecería a la falta de focalización de los fondos hacia los hogares más pobres*.

El proceso de descentralización ha sido entendido por el gobierno federal como una manera de racionalizar el gasto de los municipios y entidades frente a una restricción de los recursos disponibles. En su primera etapa, este proceso implicó disminución de recursos para inversión en infraestructura social (carreteras, alcantarillado, drenaje, entre otras), éste proceso acentuó la pobreza de algunos municipios y detuvo el desarrollo de otros. Por lo que se vio la necesidad de crear un fondo que impulsará el desarrollo social de las entidades y municipios teniendo el objetivo de abatir el rezago y la pobreza de éstos.

Sin embargo, la creación de éste fondo implicó desde sus inicios (ramo 26 Superación de la Pobreza), que el Gobierno Federal y las entidades enfrentaran el problema de la distribución de los recursos del gobierno a las entidades y de las entidades a los municipios. Al inicio, 1982, a pesar de que había formulas su aplicación era indistinta y arbitraria, lo que agudizó la brecha de pobreza de algunos municipios. Pero a partir de 1996, se implementaron medidas para hacer una distribución más equitativa que intentaba focalizar éstos hacia los hogares más pobres.

Con base en este marco contextual, el objetivo de esta nota es describir la metodología con la cual actualmente se distribuyen los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social **FAIS** y a su vez detectar los problemas que se tienen en la

distribución del fondo y que impiden una distribución eficiente con resultados visibles en infraestructura social.

Frente a la ampliación de la brecha de pobreza se creó en 1982 el ramo 26, que tuvo vigencia hasta 1999, y que cambio su denominación de “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”. El ramo se conformaba de dos fondos, el Fondo de Desarrollo Social, **FDS** y el Fondo de Desarrollo Regional y Empleo **FDSE**. Desde 1996, la distribución del **FDS** entre municipios y entidades se apoyó en el uso de formulas basadas en indicadores de pobreza a nivel municipal. En 1998, los recursos del **FDS** son incorporados al Ramo 33, cuando se implementa la figura de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social **FAIS**. Para la distribución de este fondo se emplea la formula de las Masas Carenciales de los Hogares **MCH**.

1. Formula de Distribución de los Recursos

Hasta 2002 aproximadamente, éstas formulas eran relativamente complejas y ambiguas en su aplicación, posteriormente, se fueron tornando relativamente más claras.

Para calcular los recursos a distribuir se sigue el siguiente procedimiento:

- 1) Calcular el Índice Global de Pobreza **IGP** para cada hogar.

Donde:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5 \quad \beta_1$$

...
5 = ponderador asociado a la necesidad básica **w** (grado de importancia concedido a cada **w**).

* Diagnostico Jurídico y Presupuestario del ramo 33. CIDE. México 2004. Díaz C. Alberto y Silva C. Sergio, Descentralización a escala municipal en México CEPAL. México 2004.

P_{jw} = Brechas respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j (entendiendo como necesidad básica: ingreso per cápita, nivel educativo, espacio en la vivienda, drenaje, electricidad y combustible);

Los ponderadores β 's que constrúan el **IGP** eran determinados por los municipios y entidades de manera arbitraria.

- 2) Calcular para cada hogar las cinco brechas que determinan el grado de pobreza

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

Donde:

Z_w = Norma establecida por la necesidad básica w .

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

Las brechas multiplicadas por los ponderadores y sumados los resultados de cada factor obtenían el **IGP**.

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

- 3) Calcular la Masa Carencial de los Hogares.

Donde: $MCH_j = IGP^2 * T$

T = es el número de miembros en el hogar j en extrema pobreza.

Extrema pobreza: Carencia de servicios de necesidades básicas tales como: Agua potable, alcantarillado, drenaje, electricidad, combustible e ingresos para alimentación.

- 4) Calcular la Masa Carencial de la Entidad **MCE** y la Masa Carencial de la Nación **MCN**.

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{k=n} MCH_{jk} \text{ y } MCN = \sum_{j=1}^{k=32} MCE_{jk}$$

j = No. de hogares en extrema pobreza en la entidad o municipio k .

- 5) Cálculo de la participación porcentual del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social **FAIS** que corresponde al estado y/o municipio.

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

Donde:

PE_k = Participación porcentual del FAIS para la entidad o municipio k .

Hasta antes de 2002, el manejo de estas formulas era muy complejo, debido a que los ponderadores β 's no estaban determinados, los indicadores no eran recientes o bien se carecía de la información (para el caso de algunos municipios); pero, posteriormente los ponderadores β 's se establecieron en el **Art. 34** de la Ley de Coordinación Fiscal (**LCF**).

En el **Art. 32** de la LCF se especifica que la distribución del **FAIS**, será determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (**RFP** definido en artículo 2o de la **LCF**). De este 2.5 de la recaudación federal participable, el 0.303 por ciento corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197 por ciento al Fondo para Infraestructura Social Municipal, es decir, el 87.9 por ciento es para los municipios y el 12.1 restante para entidades. Estos son los recursos que se distribuyen a través de las formulas descritas.

En el **Art. 34** de la **LCF** se establece que la **SEDESOL** distribuirá el **FAIS** entre los estados considerando criterios de extrema pobreza y empleando la formula de la **MCH**.

En tanto que, en el **Art. 35** de la **LCF** se establece que los estados distribuirán los recursos del fondo entre sus municipios utilizando la formula de **MCH**, con información estadística oficial y reciente de las variables de rezago social, pero en el caso de que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la formula, se utilizaran cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso para cada una de ellas, denominada formula II, y que puede formalizarse de manera matemática como sigue:

Donde:

$$PE_k = \sum_{i=1}^{K=n} \beta_i X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \beta_3 X_{i3} + \beta_4 X_{i4}$$

Donde:

$$\beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = 0.25$$

i = Hogar al que se refiere

k = Todos los hogares del municipio

X₁ = Población ocupada por municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición

X₂ = Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.

X₃ = Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto a la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

X₄ = Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad entre la población del estado en igual condición.

Cabe mencionar que el uso de esta formula alternativa (formula II), reduce el peso relativo al indicador de pobreza, que es fundamental en la formula de la **MCH**, y da un mayor peso e importancia al tamaño de la población. Sin embargo, los estados pueden optar por alguna de las dos formulas.

Por último, como se especifica en el **Art. 115** de la

Constitución; el destino y uso de los recursos que les corresponden a las entidades y municipios, el cual, será exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a sectores de población que se encuentren en condiciones de rezago y pobreza extrema, tales como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, así como el mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, entre otras. Estos destinos quedan consignado en el **Art. 33** de la **LCF**.

2. Problemas en la Metodología

El problema actual que enfrenta el Gobierno Federal y las entidades, ya no es la complejidad y ambigüedad de las formulas, sino la disponibilidad de la información estadística oficial; ya que no es reciente, ni oportuna, por lo que la eficacia del indicador de Masa Carencial y de los Indicadores de Pobreza alternativos en **la formula II no son fieles indicadores para una distribución eficiente y equitativa de los recursos entre los Estado y Municipios**. La fuente informativa ha sido el XII Censo de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población y Vivienda 2005. Ambos del INEGI.

Comentarios Finales

A pesar de los esfuerzos que se han realizado y las alternativas que se han dado a través de los años en las formulas de distribución del FAIS y en la transparentación de las mismas, no se ha alcanzado las metas deseadas, debido a que la información estadística necesaria para el cálculo de los indicadores aún presenta un rezago importante y éste es mayor para el caso de los municipios. Aún si se optara por la formula alternativa, Formula II, los indicadores no son oportunos ya la información data de al menos 5 - 7 años anteriores.

Por otro lado, en el cuadro anexo, se presenta la estructura porcentual de la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal, para los últimos 7 años. **En esta información se observa que para 7 entidades no ha cambiado la estructura porcentual en los años citados y ha sido la misma tanto para las entidades como para los municipios que conforman la entidad**, 14 entidades muestran variaciones de **0.1 a 0.3** puntos porcentuales, variaciones poco significativas; y sólo 6 entidades registran variaciones de **0.7 a un** punto porcentual, lo que nos permite intuir **tres hipótesis explicativas para estos resultados**. La primera que las entidades y los municipios, en términos generales, no han registrado cambios en el grado de marginación (**todo constante**), segunda hipótesis alternativa, que los recursos que se han asignado año con año, **no han sido utilizados en infraestructura social**; y tercera hipótesis, que **las formulas de distribución no han sido empleadas de manera adecuada**.

Para formalizar estas hipótesis es necesario realizar un estudio estadístico que nos permita evaluar el impacto de los recursos asignados a los municipios mediante el fondo del FAIS en infraestructura social, observando el grado de marginación de las entidades y municipios.

**Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
(Estructura Porcentual)**

ENTIDAD FEDERATIVA	FAIS ESTATAL										FAIS MUNICIPAL						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006A	2007A	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006A	2007A	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0											
Aguascalientes	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	
Baja California	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	
Baja California Sur	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
Campeche	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
Coahuila	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	
Colima	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
Chiapas	9.4	9.4	11.5	11.3	11.4	11.4	11.4	11.4	9.4	9.4	11.5	11.3	11.4	11.4	11.4	11.4	
Chihuahua	1.7	1.7	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	1.7	1.7	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	
Durango	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	
Guanajuato	5.3	5.3	5.1	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.3	5.3	5.1	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	
Guerrero	8.5	8.5	7.9	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	8.5	8.5	7.9	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	
Hidalgo	3.5	3.5	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.5	3.5	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	
Jalisco	4.0	4.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	4.0	4.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	
México	8.0	8.0	8.2	8.3	8.2	8.2	8.2	8.2	8.0	8.0	8.2	8.3	8.2	8.2	8.2	8.3	
Michoacán	5.7	5.7	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.7	5.7	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	
Morelos	0.9	0.9	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	0.9	0.9	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	
Nayarit	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	
Nuevo León	1.6	1.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.6	1.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
Oaxaca	8.0	8.0	9.7	9.6	9.7	9.7	9.7	9.6	8.0	8.0	9.7	9.6	9.7	9.7	9.7	9.6	
Puebla	8.0	8.0	7.8	7.9	7.8	7.8	7.8	7.9	8.0	8.0	7.8	7.9	7.8	7.8	7.8	7.9	
Querétaro	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	
Quintana Roo	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	
San Luis Potosí	3.4	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	
Sinaloa	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	
Sonora	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
Tabasco	2.4	2.4	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.4	2.4	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	
Tamaulipas	1.9	1.9	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.9	1.9	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	
Tlaxcala	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	
Veracruz	11.7	11.7	11.0	11.1	11.0	11.0	11.0	11.0	11.7	11.7	11.0	11.1	11.0	11.0	11.0	11.0	
Yucatán	2.7	2.7	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.7	2.7	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	
Zacatecas	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de enero del 2006, el Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007.

12 de Marzo de 2007

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "J" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.