

POLICY BRIEF

Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas / PIAPP

Estudios
Sociopolíticos
y Jurídicos



ITESO

Universidad Jesuita
de Guadalajara

Agosto 2012 // No. 1

La baja eficacia en la prestación de servicios municipales

CARLOS MORENO JAIMES

Doctor en Política Pública, profesor-investigador y jefe del departamento de estudios sociopolíticos y jurídicos.
cmoreno@iteso.mx

RESUMEN EJECUTIVO

A pesar de que cada año los gobiernos municipales reciben más de 35 mil millones de pesos del presupuesto federal para dotar de infraestructura social básica a sus comunidades, éstos destinan muy pocos recursos a mejorar el acceso de la gente al agua potable y al drenaje. Esto ha ocasionado que en la actualidad más de 10 millones de personas carezcan de acceso a dichos servicios tan esenciales. Para contribuir a la solución de este problema, esta nota propone modificar el mecanismo de distribución de recursos federales premiando a los ayuntamientos que mejoren la cobertura y calidad de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

The Poor Efficacy of Local Service Provision in Mexico

EXECUTIVE SUMMARY

Every year in Mexico, local governments receive almost 3,000 million dollars from the federal budget to provide citizens with basic infrastructure for social development. However, local authorities invest too few resources to improve water and drainage coverage. In consequence, today more than 10 million Mexicans lack adequate access to those essential services. This policy brief argues that the solution to this problem requires a reform of the distribution mechanism of earmarked federal funds. It proposes the creation of a new incentive scheme to reward local governments that prove successful in improving the quality and quantity of basic public services.

Algunos políticos locales consideran que mejorar el funcionamiento de servicios como el agua y el drenaje no les aporta ningún beneficio electoral sustantivo.

Contexto e importancia del problema

En México 10.7 millones de personas carecen de acceso al agua potable y casi 10.8 millones residen en viviendas sin drenaje. Las consecuencias de este problema para la salud de las personas y la economía de las naciones son enormes, ya que se estima que los países sin cobertura suficiente de agua y saneamiento pierden anualmente entre 1 y 7% de su producto interno bruto (World Bank, 2012). En nuestro país, la provisión de estos dos servicios es una responsabilidad de los gobiernos municipales desde 1983. Pese a que desde que se creó el Ramo 33 del presupuesto federal en 1998 los municipios reciben, en conjunto, más de 35 mil millones de pesos cada año para dotar de infraestructura social básica a las regiones más pobres del país, éstos no están dedicando más de 5% de dichos recursos para ampliar el acceso de la gente al agua (no hay cifras concretas respecto al gasto municipal en drenaje). En cambio, los ayuntamientos destinan una enorme proporción de sus presupuestos a sufragar la nómina de su burocracia (29% de sus ingresos en promedio, según datos de 2010) o a llevar a cabo obras (muchas de ellas bajo el concepto nebuloso de “urbanización”) que



poco contribuyen a disminuir los niveles de pobreza de la gente.

¿Quién es responsable de esta situación? En primer lugar, es lógico pensar que los gobiernos municipales son los principales causantes de incumplir una obligación explícitamente establecida en el artículo 115 de la constitución mexicana. Ello puede deberse a diversos factores, por ejemplo la falta de preparación técnica de sus funcionarios, al poco tiempo de que disponen (tres años) para implementar una estrategia coherente de mejora y ampliación de servicios públicos, o inclusive a que los políticos locales consideran que mejorar el funcionamiento de servicios como el agua y el drenaje no les aporta ningún beneficio electoral sustantivo.

Pero la responsabilidad por la de-

Cuadro 1

Evolución de la tasa de cobertura de agua y drenaje a nivel municipal, 1990-2010 (porcentaje de viviendas particulares habitadas con acceso al servicio)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 y en INEGI, Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

Servicio	Año	Promedio de cobertura por municipio	Desviación estándar
Agua potable	1990	65%	25%
	2000	76%	20%
	2005	78%	21%
	2010	85%	17%
Drenaje	1990	32%	25%
	2000	49%	29%
	2005	66%	28%
	2010	74%	24%

ficiente provisión de servicios básicos recae también en otros actores y condiciones. En primer lugar, los gobiernos estatales no siempre distribuyen los recursos a sus municipios de acuerdo a la necesidad de servicios y en ocasiones retrasan injustificadamente su entrega anual de fondos. En segundo lugar, hay municipios con asentamientos humanos sumamente dispersos, lo que ocasiona que resulte demasiado costoso llevarles servicios públicos en cantidad y calidad adecuados. Finalmente, también los ciudadanos somos responsables de la desidia de los alcaldes en proveer con efectividad los servicios públicos, ya que seguimos votando a favor de gobiernos municipales que no han inver-

tido lo suficiente en áreas tan esenciales como el agua y el drenaje.

Alternativas de solución

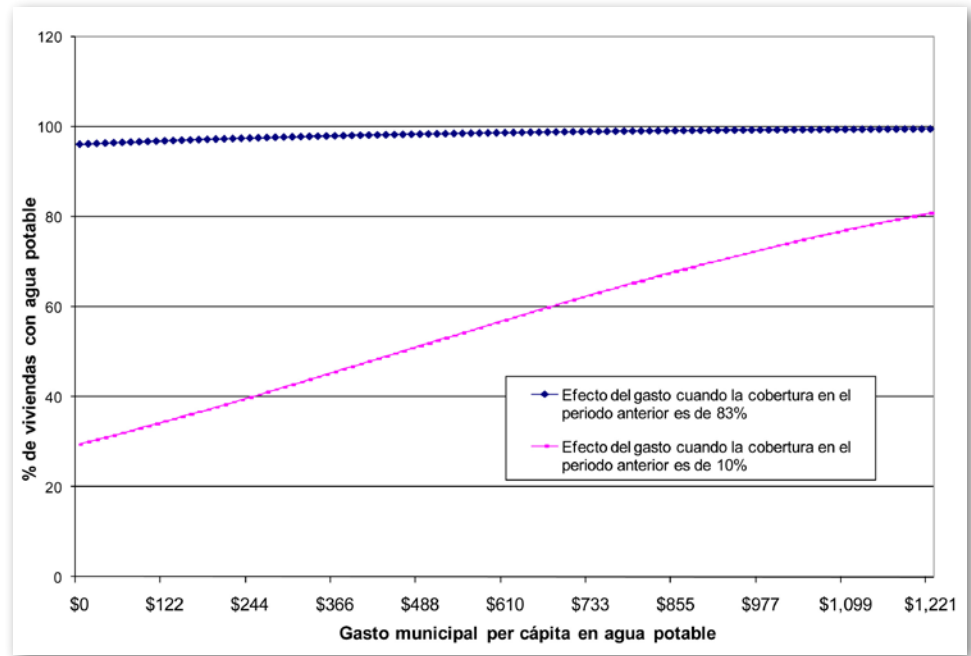
I) Las consecuencias de mantener el *status quo*

Si bien es cierto que las tasas de cobertura de servicios básicos como el agua y el drenaje han aumentado progresivamente durante los últimos 20 años (de 1990 a 2010 la cobertura de agua creció 20% y la de drenaje 25%, como se muestra en el Cuadro 1), su expansión no ha sido igual para todos los municipios. Los más prósperos como Aguascalientes, Guadalajara o Tolu-

Gráfico 1

Efectos del gasto municipal sobre la cobertura de agua potable entre 2000 y 2005.

Fuente: Moreno Jaimes (2011b, p. 170)



ca, siguen teniendo un acceso mucho mayor a esos servicios en comparación con los menos desarrollados, como es el caso de varios municipios en Oaxaca y Chiapas. Si la política pública actual se mantuviera tal y como ha venido operando desde 1998 —con fórmulas de distribución que no premian el desempeño, con gobiernos estatales que entorpecen la correcta asignación de los recursos y con baja o nula transparencia y eficacia en su aplicación por parte de los ayuntamientos—, difícilmente podemos esperar que estas desigualdades se reduzcan de manera natural. Afortunadamente, sabemos que el gasto municipal sí puede tener consecuencias positivas para aumentar las tasas de cobertura de agua potable, particularmente en las regiones con mayores rezagos. Supongamos, por

ejemplo, que un municipio tiene una tasa de cobertura de agua de tan sólo 10% de sus viviendas. Si su gobierno decidiera no invertir absolutamente nada en el sector de agua potable, la cobertura de ese servicio aumentaría únicamente a 20% cinco años después (este ligero aumento podría deberse a que otros niveles de gobierno sí decidieron invertir algo en el municipio, o a que las familias tuvieron que echar mano de sus propios recursos para acceder al agua). En cambio, si su gobierno hiciera el mayor de sus esfuerzos e invirtiera una suma de 1,200 pesos por habitante en agua potable, lograría que en tan sólo cinco años la cobertura creciera hasta 80% (Gráfico 1)¹ Lamentablemente, existen pocos incentivos para que ello ocurra, por lo que es necesario modificar la política pública vigente.

¹La cifra de 1200 pesos por habitante es el monto máximo que algunos municipios destinaron al sector de agua potable en algunos años del periodo 2000-2005. Evidentemente, pocos están en condiciones de invertir tal cantidad de sus presupuestos. De cualquier manera, un gasto per cápita más modesto tendría efectos sustantivos sobre el crecimiento de la cobertura.

	Promedio por municipio	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Gastos				
Obra pública	38%	17%	0%	87%
Servicios personales	29%	13%	0%	80%
Gastos operativos	22%	10%	1%	95%
Otros gastos	11%	10%	0%	73%
Ingresos				
Transferencias federales etiquetadas (aportaciones)	44%	18%	0%	98%
Transferencias federales no etiquetadas (participaciones)	40%	16%	0%	93%
Recaudación de fuentes propias (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos)	16%	18%	0%	100%

Cuadro 2

Distribución porcentual de los gastos y los ingresos municipales en 2010

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales 2010.

2) Eliminar o reducir notablemente los recursos federales a municipios ineficaces

Esta alternativa implica que el monto que la federación transfiere anualmente a todos los municipios del país (denominado “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal” o FAISM) sea eliminado o considerablemente reducido para aquellos que no cumplan metas específicas en términos de cobertura y calidad de los servicios incluidos en dicho fondo. En la actualidad, el monto correspondiente a cada municipio lo determinan las fórmulas incluidas en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, dando mayor prioridad a los municipios con mayores rezagos en

disponibilidad de infraestructura básica.

VENTAJAS: Esta medida posiblemente generaría una mayor disciplina entre los gobiernos municipales en su aplicación del gasto público. Puesto que la gran mayoría de los municipios depende fuertemente de los recursos transferidos por el gobierno federal (Cuadro 2), pocos estarían dispuestos a perder esta importante fuente de recursos por no destinarlos efectivamente a los fines para los que dichos fondos fueron creados.

DESVENTAJAS: Para un número considerable de municipios, sobre todo los rurales, es sumamente complicado aumentar significativamente la cobertura de agua y drenaje, simplemente porque enfrentan condiciones demográficas y territoriales que los ponen en desventaja frente a municipios urbanos.

La alternativa consistiría en modificar la fórmula vigente para retribuir con más dinero a los ayuntamientos que logren mejorar la calidad y cobertura de sus servicios básicos.

La dispersión poblacional es, probablemente, una de las limitaciones más graves. En el año 2010, la mitad de la población de 900 municipios (de los 2,445 que existen en toda la república) residía en localidades con menos de mil personas. El costo de proveer servicios públicos a comunidades dispersas y con pocos habitantes es mucho mayor que hacerlo en regiones más densamente pobladas. Por tanto, sería injusto penalizar con menos recursos a los municipios con muy baja densidad demográfica, ya que este fenómeno suele estar fuera del control directo de las autoridades locales.

3) Generar incentivos al buen desempeño en las fórmulas de distribución de los recursos federales

Como señalé anteriormente, la fórmula actual para la distribución del FAISM transfiere proporcionalmente más recursos a los municipios con mayores carencias (por ejemplo los que menos acceso tienen al agua, al drenaje y a otros servicios). Pero si una administración municipal logra reducir dichas carencias a través de mejores servicios para la gente, no recibe a cambio más recursos. Éste es un incentivo perverso, pues no premia la eficacia sino la indo-



lencia municipal. Por tanto, la alternativa consistiría en modificar la fórmula vigente para retribuir con más dinero a los ayuntamientos que logren mejorar la calidad y cobertura de sus servicios básicos.

VENTAJAS: Los gobiernos municipales tendrían un incentivo claro para combatir la pobreza asociada con la carencia de servicios como el agua, el drenaje, y muchos otros bajo su responsabilidad. Inclusive, la misma fórmula de distribución podría incluir incentivos adicionales para que los ayuntamientos eleven su recaudación de impuestos como el predial o el cobro de derechos por el uso del agua y no dependan tanto de los recursos federales, tal y como ocurre hoy en día (Cuadro 2).

DESVENTAJAS: Si esta alternativa se aplicara de manera generalizada, sin tomar en cuenta la gran heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas de

² Además de su relativa ineficacia para la prestación de servicios públicos, la operación de recursos federales a escala municipal padece otros problemas importantes, tales como la poca transparencia en su ejercicio o la poca disposición de las autoridades locales a involucrar a la ciudadanía en la formulación, evaluación y control de los proyectos financiados con dichos recursos. Sin embargo, estos problemas requieren analizarse en una nota aparte.

las regiones del país, se incurriría en los mismos riesgos discutidos en la alternativa 2: que los municipios más pobres, menos capacitados para modernizar sus sistemas de prestación de servicios básicos, o que enfrentan altas tasas de dispersión poblacional, sean injustamente castigados con menores recursos. Como comentaré más adelante, esta desventaja podría aminorarse con un buen diseño en la nueva fórmula de distribución.

Recomendaciones de política pública

Si bien sería aventurado afirmar que una sola medida bastaría para resolver de tajo el complejo problema de la ineficacia municipal en la prestación de servicios públicos, me parece que la solución debe comenzar por modificar la fórmula actual para distribuir territorialmente los recursos federales a los municipios². El dilema principal es cómo conciliar dos objetivos importantes: priorizar a las regiones más rezagadas en infraestructura básica y premiar a quienes logran abatir esos rezagos. Mi propuesta es que la fórmula federal mantenga su carácter redistributivo definiendo un umbral irreductible de acuerdo al grado de dispersión poblacional de cada municipio, ya que ésta es la principal dificultad para proveer servicios públicos de manera eficiente. Dicho umbral

podría oscilar entre 50 y 70% del monto que corresponda a cada municipio. Pero el porcentaje restante debe depender absolutamente del grado de avance logrado en la cobertura (y quizá también calidad) del servicio en un tiempo determinado. De esta manera, el objetivo redistributivo se complementaría con el incentivo al desempeño.

La aplicación de esta propuesta supondría considerar algunos factores importantes. El primero es quién generaría la información para medir el desempeño. Hasta el momento, las fuentes más confiables sobre la cobertura de agua y drenaje a nivel municipal son el censo y el conteo de población y vivienda que realiza INEGI. Puesto que el censo se lleva a cabo cada diez años, es más factible utilizar al conteo, pues tiene una temporalidad menor (cada cinco años). Podrían considerarse otros mecanismos de información más ágiles, pero lo esencial es que los sujetos evaluados (en este caso los gobiernos municipales) no sean quienes generen los datos, sino alguna entidad independiente. El segundo factor a considerar es el papel de los gobiernos estatales en el proceso de distribución de los recursos. Hay evidencia para sostener que la intervención de los estados suele quebrantar el propósito redistributivo de la fórmula federal, ya que sus decisiones de asignación territorial no siempre res-

ponden al grado de rezago de servicios que prevalece entre sus municipios. Por lo tanto, convendría que los gobiernos estatales dejen de participar en el proceso de asignación, o bien crear controles para que éstos asignen los recursos sin dilación y no puedan alterar el objetivo redistributivo de los recursos.

Lecturas recomendadas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2011), *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México.
- Moreno Jaimes, Carlos, (2011a), “Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico”, *Politics & Policy*, Vol. 39, No.6, pp. 1021-1052.
- Moreno Jaimes, Carlos, (2011b), “Eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales”, en Carlos Chiapa y César Velázquez (coords.), *Estudios del Ramo 33*, El Colegio de México-CONEVAL, pp. 145-175.
- World Bank, (2012), *The Economics of Sanitation Initiative, Water and Sanitation Program*. Documento en línea: (acceso junio 2012) www.wsp.org/wsp/content/economic-impact-sanitation