

Ramo 26 y Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33

ENRIQUE DEL VAL BLANCO

Subsecretario de Desarrollo Regional de la Sedesol

Uno de los desafíos más importantes, quizás el principal que hoy enfrenta México es, sin duda, el de reducir la pobreza y la desigualdad. A pesar de los avances, todavía persisten en nuestro país considerables contrastes y desigualdades tanto sociales como regionales. Junto a zonas con alto nivel de desarrollo relativo, coexisten numerosas comunidades rurales y urbanas donde la población enfrenta carencias de servicios básicos y de oportunidades. En estas últimas regiones los niveles de ingreso, salud, educación y nutrición son muy inferiores a los promedios nacionales.

El reto que esta situación plantea es enorme. Para lograr disminuir la desigualdad y atender los rezagos sociales se requiere de un esfuerzo sostenido y a la vez múltiple. Se requiere una política de Estado que propicie la confluencia de todos los sectores sociales y actores políticos hacia ese objetivo. Se requiere también de una vinculación estrecha con la política económica y con las diversas acciones sectoriales. Todo ello hace que hoy la agenda para el desarrollo social sea mucho más compleja y heterogénea de lo que con frecuencia se supone.

Si a esto se agrega el hecho indudable de que la política social puede y debe jugar un papel determinante en el aumento de las capacidades de las personas y contribuir por esa vía a mejorar la competitividad nacional, en el contexto de una economía cada vez más abierta, es más comprensible la importancia estratégica de una política social activa, eficiente y cada vez más diversificada, como un elemento fundamental –y no sólo compensatorio– de la estrategia general.

El significado ético, político y económico de la equidad social obliga a despegar una política social más activa. Más allá de las posibilidades de mejoría en el bienestar que pueden provenir de un mejor desempeño del mercado de trabajo, los alcances de la política social dependen, en primer término, de la magnitud del gasto público que se le asigne, de la eficiencia con la que se ejerza y de la capacidad de innovación institucional. En 1998 representa el 9 por ciento del Producto Interno Bruto y el 58 por ciento del presupuesto programable total. Sin embargo, aún este volumen de gasto es insuficiente cuando se le compara con la magnitud de las necesidades sociales por satisfacer.

De ahí la relevancia de la forma en que se use dicho gasto, lo que atañe en primer término, al orden de prioridades que rige su distribución entre grupos sociales y tipos de necesidades a cubrir. Pero también requiere una mayor capacidad de innovación para fortalecer el proceso de mejoramiento de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno.

UN BREVE DIAGNÓSTICO

Alrededor de 24 millones de mexicanos viven hoy en condiciones de pobreza extrema, es decir, no cuentan con los recursos y las oportunidades suficientes para acceder a los bienes básicos indispensables que permitan el desempeño adecuado de sus actividades. Se trata de un grupo social que experimenta graves carencias en materia de nutrición, educación, salud y servicios básicos y que enfrentan limitaciones en su capacidad para generar ingresos.

El problema de la pobreza es, en parte, un reflejo de la fuerte inequidad que caracteriza a la distribución del ingreso en el país. La desigualdad se expresa tanto entre regiones como entre grupos sociales, es de impacto desfavorablemente, sobre todo, a los núcleos más vulnerables de la población: los indígenas, los discapacitados, los niños, los ancianos y las mujeres.

Los datos más recientes, referidos a 1994, señalan que el 20 por ciento más rico de la población concentra el 55 por ciento del ingreso nacional. En contraste, el 20 por ciento más pobre sólo recibe el 4 por ciento del ingreso total.

Estrechamente vinculada a las manifestaciones más evidentes y preocupantes de la pobreza y la desigualdad se encuentra la precariedad en las formas de inserción productiva de la población económicamente activa, lo que no sólo atañe a condiciones de trabajo inadecuadas y niveles de ingreso deficitarios, sino a la propia posibilidad de realización de una vida social plena y gratificante.

Hay otros fenómenos que inciden indirectamente en la persistencia de la

pobreza y la desigualdad, y en parte explican las dificultades para superar estos problemas. Entre ellos se pueden mencionar el todavía elevado ritmo de crecimiento demográfico, las tendencias de la migración interna y la distribución de la población. Estos tienen una gran importancia en las posibilidades de dotación de servicios públicos.

La situación actual revela, por un lado, enormes concentraciones urbanas y por otro, una gran cantidad de localidades con menos de 100 habitantes. De acuerdo con el INEGI, hoy existen en todo el territorio nacional más de 200 mil localidades, de las cuales 150 mil son habitadas por menos de 100 personas. Esta dispersión impone severas restricciones a la capacidad de los gobiernos federal, estatales y municipales para atender los rezagos sociales, ya que en el 75 por ciento de las localidades del país, vive apenas el 3 por ciento de la población total, que por lo general están distantes e incomunicadas de las cabeceras municipales, lo que dificulta aún más la dotación de servicios.

LA ESTRATEGIA ACTUAL

La actual estrategia de desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación: las políticas de acceso universal, vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

La política de superación de la pobreza extrema se explica en la medida en que los beneficios de la estrategia de crecimiento, no necesariamente se extienden a la población que se encuentra en condiciones de mayor desventaja. Este sector de la población encuentra dificultades para acceder a los mercados formales de trabajo y obtener percepciones adecuadas.

Las acciones para atender la pobreza extrema también son indispensables, porque los beneficios de la política social de alcance general, requieren estrategias diferenciadas y más profundas para extender su efecto igualitario en la población con mayores rezagos.

La población en pobreza extrema no tiene la posibilidad de acceder a los beneficios del crecimiento económico a través de los mecanismos del mercado. Por ello, es necesaria una activa y decidida estrategia particular que busque romper el círculo de la pobreza. Esta estrategia requiere de acciones integrales y complementarias que incidan directamente en todos los factores que intervienen en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Se requiere una política de Estado para garantizar el carácter integral de las acciones; sumar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad; permitir la innovación institucional y propiciar la continuidad y permanencia de los programas que arrojen mejores resultados. Una estrategia de esta naturaleza tiene que expresarse en las prioridades del presupuesto, e implica colocar en el centro de los diversos esfuerzos gubernamentales el mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción de la desigualdad.

Reducir la pobreza extrema no puede lograrse únicamente como resultado de la acción puntual de un conjunto de programas específicos orientados a superarla. Requiere también de un entorno político que propicie la formación de consensos y la definición de compromisos de todos los actores sociales, y de una estrategia económica que se traduzca en un continuo mejoramiento social y garantice el acceso de la población a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos.

Entre las prioridades de la política social actual no sólo destaca la superación de la pobreza extrema con su tarea más urgente, también se encuentra un vasto conjunto de acciones para contrarrestar las desigualdades y los procesos de exclusión social que afectan a la dimensión regional del desarrollo y a grupos sociales muy diversos, generando así una demanda de apoyos de naturaleza compleja y cada vez más diversificada.

EL RAMO 26

La estrategia de superación de la pobreza parte de un enfoque integral que no se limita a la prestación de servicios, sino que busca incidir en los factores que propician la persistencia y la reproducción intergeneracional de la exclusión social. Así, a pesar de que los recursos federales de los programas contra la pobreza representan un porcentaje muy pequeño dentro del gasto social, entre los estados y municipios estos recursos adquieren una importancia estratégica por su impacto directo en las condiciones de vida, porque también permiten fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales frente a las demandas más urgentes de sus comunidades.

La política nacional contra la pobreza extrema se integra por tres ejes:

1. El desarrollo de las capacidades de las personas y las familias;
2. La construcción de infraestructura social básica; y
3. La creación de oportunidades de empleo e ingreso.

En este contexto, el Ramo 26 cobra especial relevancia, ya que agrupa diversos programas y acciones orientados precisamente a disminuir la pobreza

en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con las mayores desventajas económicas y sociales. En los últimos años el Ramo 26 ha sido también uno de los principales instrumentos del gobierno federal para avanzar en la descentralización.

Desde su creación a principio de los ochenta, la operación del ramo ha buscado hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno orientada básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones.

La orientación de los recursos del ramo ha sido predominantemente hacia los estados que presentan los mayores índices de pobreza. En el trienio 1995-1997, del gasto total ejercido por el Ramo 26, casi el 35 por ciento se ejerció conjuntamente en los estados de Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Entre las características fundamentales de este renglón del presupuesto, están su alto componente de inversión, su ejercicio descentralizado y los mecanismos de participación y vigilancia social que ha propiciado y fortalecido.

Además del gasto descentralizado, con el Ramo 26 se han llevado a cabo importantes acciones en beneficio de grupos específicos que requieren acciones urgentes y diferenciadas como indígenas, niños, campesinos, mujeres y trabajadores migrantes.

Actualmente operan a través del Ramo 26 diversos programas orientados a la generación de oportunidades de empleo e ingreso entre la población en pobreza. Este ramo ha ido evolucionando hasta llegar a convertirse, en la segunda mitad de la década de los noventa, en uno de los principales mecanismos de la descentralización del gasto social, sobre todo a partir de los fondos municipales.

Entre los programas que actualmente integran el ramo se encuentran los siguientes:

- ▶ Empresas sociales
- ▶ Cajas de ahorro
- ▶ Empleo temporal
- ▶ Crédito a la palabra
- ▶ Fondos regionales indígenas de Chiapas
- ▶ Jornaleros agrícolas
- ▶ Mujeres
- ▶ Servicio social

La creación del Ramo 33 implicó el traslado de dos terceras partes de los recursos descentralizados, que hasta 1997 operaban bajo el Ramo 26, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Por esta razón, a partir de 1998 este último ramo reorienta sus acciones hacia la promoción de actividades productivas para los grupos en pobreza, lo que le imprime una indiscutible importancia estratégica. No obstante, es necesario reconocer la insuficiencia de los recursos con los que cuenta para llevar a cabo esta tarea, que en 1998 ascendieron a 3 mil 400 millones de pesos y sólo representan alrededor del 1 por ciento del gasto total en desarrollo social.

EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el contexto de la superación de la pobreza juega un papel determinante el avance gradual en la descentralización de facultades y recursos asignados a esa finalidad. Con ello se busca lograr no sólo una mayor eficiencia de la política social y asegurar la atención prioritaria a regiones y grupos sociales, sino avanzar en el proceso de reforma del Estado en dirección a un federalismo fortalecido.

La descentralización es atendida como un proceso gradual de *redistribución de competencias y recursos* entre los tres órdenes de gobierno. No representa un fin en sí mismo, sino un valioso instrumento en el que se buscan dos objetivos simultáneos: fortalecer la capacidad de decisión de los municipios y mantener la conducción nacional de la política contra la pobreza.

A través de la operación del Ramo 26 en los años noventa –y ahora con el Ramo 33– se ha dado un fuerte impulso a la descentralización, buscando imprimir mayor eficiencia en el gasto, respaldar con oportunidad a las múltiples necesidades locales y lograr un claro impacto social.

La descentralización ha permitido avanzar en varios frentes en estos últimos años. Sus principales ventajas han sido:

1. La distribución equitativa y transparente de los recursos,
2. La intervención mayoritaria de los ayuntamientos en la aplicación del gasto público,
3. La definición de las obras y proyectos mediante la participación social y comunitaria,
4. La consolidación de los espacios de trabajo conjunto entre comunidades y autoridades, y
5. El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ayuntamientos y de la Contraloría Social.

El proceso también ha permitido fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través del Convenio de Desarrollo Social, donde se precisan los compromisos para el cumplimiento de la política social de superación de la pobreza.

ALGUNOS RESULTADOS

El avance ha sido gradual pero sostenido. En 1994 los recursos descentralizados para el combate a la pobreza representaban sólo el 25 por ciento del total del Ramo 26. Un año después, llegaron al 50 por ciento y hasta el año pasado eran el 65 por ciento del total.

Además, la evolución de cuatro años revela que la inversión federal destinada al manejo directo por los municipios de los programas de combate a la pobreza se ha incrementado sustancialmente, al pasar de 3 mil 800 millones de pesos a 9 mil 142 millones de pesos entre 1995 y 1998. Es decir, en unos cuantos años los recursos descentralizados para obras sociales crecieron en 2.4 veces.

En 1997 se dio un paso importante para apoyar aún más a los municipios a través del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, con el propósito de mejorar paulatinamente las capacidades técnicas y administrativas locales.

La descentralización ha demostrado su viabilidad y sus numerosas ventajas como instrumento de fortalecimiento municipal. Pero es necesario dar nuevos pasos para consolidar este proceso, lo que requiere en primer lugar más recursos en términos reales y también la elevación de las capacidades técnico-administrativas de los ayuntamientos, así como mejorar la vinculación con los planes y programas de desarrollo locales para imprimir una mayor integridad a las acciones. Implica, además, sumar esfuerzos de las diversas instituciones públicas que descentralizan recursos federales para ampliar la infraestructura social y garantizar el acceso a los servicios básicos de las familias que más lo requieren. Ese es precisamente uno de los objetivos que llevaron a la creación del nuevo Ramo 33.

La distribución mediante fórmulas basadas en indicadores de pobreza ha permitido que los estados más pobres cuenten proporcionalmente con más recursos. De esta manera Veracruz, Chiapas, Oaxaca, México, Puebla, Guerrero, Michoacán y Guanajuato reciben más del 50 por ciento del Fondo para Infraestructura Social.

En este marco de coordinación, los municipios han demostrado ser el espacio idóneo para realizar las obras sociales con mayor apego a las necesida-

des de su población, porque conocen la problemática local y porque al incorporar la población al proceso de toma de decisiones, se da una mejor respuesta a sus requerimientos.

Como dato ilustrativo está el hecho de que entre 1995 y 1997 los municipios llevaron a cabo casi 235 mil obras y acciones en las comunidades rurales y colonias populares del país. Ello confirma la viabilidad de la estrategia de descentralización a los municipios en el combate a la pobreza.

EL RAMO 33

La creación del Ramo presupuestal 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* constituye un avance más en esa dirección. Este nuevo ramo es un valioso instrumento dentro del presupuesto orientado, en esencia, a alcanzar simultáneamente dos objetivos: por un lado, institucionalizar la distribución de recursos federales para apoyar actividades específicas vinculadas al bienestar de la población y por otro, canalizar mayor gasto mediante el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre:

- ▶ La disponibilidad de inversiones públicas;
- ▶ Precisa las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas del uso de los recursos; y
- ▶ Determina reglas claras para asignar con transparencia el gasto a los estados y municipios.

Pero además, las entidades conocen anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos anuales.

El Ramo 33 está integrado por cinco fondos, cada uno con reglas precisas de operación. Además de los recursos destinados a educación básica y normal, salud, infraestructura municipal, desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social, se impulsa el saneamiento financiero de las haciendas locales y el desarrollo institucional de los ayuntamientos.

Lo fundamental es que con esta reforma se da mayor transparencia y equidad a la asignación y distribución de los recursos sociales descentralizados, bajo criterios redistributivos hacia los estados y municipios.

La creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social im-

plica consolidar el proceso de descentralización que hace varios años se inició con el Ramo 26. Se trata de un valioso instrumento para que los estados y municipios destinen recursos federales a financiar exclusivamente acciones y programas que beneficien a la población en pobreza extrema.

El nuevo fondo fortalece el carácter redistributivo que distinguía al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, preserva su orientación hacia los grupos y localidades con mayores rezagos, su asignación basada en una fórmula, su enfoque hacia la creación de servicios básicos, así como los mecanismos de participación social, al promover que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de esos recursos.

El nuevo marco jurídico consolida los aspectos más positivos de la experiencia, que juntos el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales habían acumulado en los últimos tres años. Hoy es una realidad la mayor disponibilidad del gasto social bajo la responsabilidad de los municipios y sus comunidades y se está garantizando que el fondo tenga una programación exclusiva hacia obras y acciones de impacto directo en las condiciones de vida.

Con la permanencia del programa *Crédito a la Palabra* en el Ramo 26 y la sustitución paulatina del programa *Estímulos a la Educación Básica* en los municipios donde inicie *Progresá*, los recursos líquidos de que dispondrán los municipios para infraestructura básica tendrán un crecimiento adicional.

Este año los estados y municipios de todo el país cuentan con más de 10 mil millones de pesos para la dotación de servicios básicos a la población en pobreza, a través del fondo respectivo del Ramo 33. El presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal es de 9 mil 142 millones de pesos durante 1998 y el de Infraestructura Estatal asciende a 1 mil 261 millones de pesos.

Es importante tener en cuenta que en un marco de recursos escasos y aún de reducciones reales en presupuestos como el Ramo 26, los recursos descentralizados han crecido en términos reales desde 1995.

Se destaca lo anterior porque también la fuente de estos recursos, que ha sido el Ramo 26, se ha distinguido por su elevado componente de inversión en obra física. Si bien el Ramo 26 representó sólo el 5.7 por ciento del gasto en desarrollo social entre 1995 y 1997, alcanzó el 38 por ciento de la inversión física en desarrollo social en esos años.

Las reformas también permiten que cada estado defina su propia normatividad para la operación del Ramo 33. En este proceso los presidentes municipales pueden jugar un papel muy importante para garantizar un marco normativo adecuado y cada vez más flexible y participativo.

LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN 1998

Las variaciones en las asignaciones de este año frente al anterior obedecen al cambio en la aplicación de 31 fórmulas estatales a una sola fórmula para todos los municipios del país, como resultado de la decisión de los diputados de modificar la iniciativa presidencial de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Ello no implica, sin embargo, que en todos los casos las asignaciones de 1997 hayan sido crecientes, ya que los gobiernos utilizaban criterios muy diversos y heterogéneos para distribuir los recursos a los ayuntamientos.

Para tener un panorama completo y objetivo de la situación de cada ayuntamiento del país es necesario considerar la totalidad de los recursos frescos que este año recibirán los municipios por concepto del Ramo 33.

Si se toman en cuenta las aportaciones de los dos fondos que ejercerán directamente los ayuntamientos el resultado es una redistribución de recursos, en la cual la mayoría de los municipios del país ven incrementado su presupuesto.

Así, si se suman el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el de Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFMDF), los resultados muestran que no es tan numeroso el grupo de ayuntamientos con pérdidas frente al año anterior.

Integrando los dos fondos resulta que tres cuartas partes de los municipios del país se ven beneficiados con incrementos. Es decir, casi 1 mil 789 ayuntamientos tendrán más recursos frescos este año, de un total de 2 mil 418, en tanto que el resto (629) registra alguna reducción, aunque éstos últimos sólo representan el 26 por ciento del total.

Por el grado de marginación, en el caso de los más rezagados, es mayor el número de municipios que salieron ganando que aquellos que perdieron. Así, de los 343 municipios del país con alta marginación, sólo 49 de ellos tienen menos recursos este año.

En contraste, más del 70 por ciento de los municipios del país con muy alta marginación reciben incrementos en su presupuesto.

CONCLUSIÓN

Es preciso reflexionar sobre algunos retos que hoy plantea la descentralización. *En primer lugar*, la mayor asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos estatales y municipales requiere ser acompañada por un dinámi-

co proceso de fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas locales. Se ha avanzado, pero requerimos acelerar el paso para ampliar la eficiencia y la capacidad de gestión.

En segundo término, el fortalecimiento de los mecanismos de participación y control social local del gasto es una tarea indispensable en un contexto de descentralización. La participación comunitaria es un valioso activo para sumar la energía ciudadana y garantizar la orientación de los recursos hacia la población que más lo necesita.

En tercer lugar, es necesario que la descentralización vaya acompañada de un proceso de fortalecimiento del papel de los poderes legislativos locales en materia de política social, así como de los órganos colegiados municipales en la planeación y definición de las prioridades y en la evaluación y vigilancia de los resultados. Los COPLADES y los COPLADEMUN requieren asumir un papel más activo en la planeación del desarrollo regional.

En cuarto lugar, una de las enseñanzas de la experiencia es que la superación de la pobreza requiere aumentar sus contenidos de eficiencia para obtener los mayores impactos posibles de un gasto público social que debe hacer frente a necesidades muy vastas y diversas. El mayor control social del gasto público que ahora existe, la participación social en los programas, el proceso de descentralización o los esfuerzos por asignar con criterios de equidad los recursos, son formas probadas de avanzar en esta dirección.

Sin embargo, también hay que reconocer que una mayor eficiencia no exime de la necesidad de contar con recursos crecientes. El aumento del gasto destinado a los programas sociales es, sin duda, un elemento necesario para avanzar rápidamente en la materia en los próximos años.

En lo que respecta específicamente a la superación de la pobreza, es indispensable ponderar con realismo las posibilidades de lograr una reducción de este problema en el actual contexto económico, o aún en un marco de crecimiento sostenido que no modifique las actuales pautas de distribución del ingreso. Hay que asumir que la magnitud y persistencia de la pobreza es de tal proporción en el país que los avances serán probablemente modestos con las tasas actuales de crecimiento y en su caso, podrán ser tangibles sólo en el mediano plazo.

Para modificar esta tendencia se requiere un esfuerzo adicional, paralelo al del crecimiento económico y a los programas puntuales, orientado a que los grupos con menores ingresos y oportunidades tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo. Esta situación es reconocida ya por instituciones como el propio Banco Mundial, después de realizar un análisis en varios países el Banco concluye que las posibilidades de reducir la pobreza dependen tanto del

nivel inicial de este fenómeno como de los cambios en la distribución del ingreso a través del tiempo.

Esta conclusión también es válida para México, ya que hay estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que sugieren que si no se modifica la distribución del ingreso, aún con un crecimiento uniforme de alrededor del 5 por ciento, la erradicación de la pobreza extrema puede llevarse alrededor de 40 años.

En quinto lugar, es indispensable dar más peso a la dimensión productiva de la estrategia para superar la pobreza, lo que implica una articulación más clara con los programas de mejoramiento del ingreso y creación de empleos en la perspectiva local y regional.

Por último, no podemos dejar de lado el hecho fundamental de que la descentralización replantea, pero no elimina, el papel del gobierno federal en la conducción de la política social. Todo lo contrario, se requiere una visión y una estrategia de carácter nacional que, entre otras cosas, se traduzca en una compleja labor de coordinación de las políticas de desarrollo local, regional y federal. En la superación de la pobreza, los tres órdenes de gobierno tienen una importante tarea que cumplir.