

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZACIÓN, POBREZA Y DESARROLLO EN MÉXICO

Este informe, el tercero en la serie de pobreza en México, analiza la relación entre la descentralización y la prestación de servicios sociales y productivos clave —como educación, salud, infraestructura social y desarrollo rural—, y estudia el desempeño general de estos servicios a lo largo de la última década como contribuyentes potenciales a la reducción de la pobreza. Aunque no es posible identificar el impacto que la descentralización ha tenido en estos programas con respecto a la reducción de la pobreza, el informe comenta las tendencias en el desempeño de estos programas, qué debería incidir sobre la pobreza y las fortalezas y debilidades del proceso de descentralización con respecto a la rendición de cuentas, los incentivos para el desempeño y la asignación de autoridad eficaz.

En su primera fase el informe aborda las condiciones generales y las influencias sobre la pobreza, incluyendo una evaluación de la estrategia CONTIGO. Se señala que México ha logrado progresos de gran importancia en algunas áreas no monetarias del bienestar, pero mucho menor progreso en otros aspectos, como el ingreso de los pobres. A pesar de lo ganado recientemente, en especial para los pobres extremos, la pobreza sigue siendo un reto. CONTIGO proporciona un marco conceptual sólido para la estrategia del gobierno en términos de reducción de pobreza. También en otros programas se han observado éxitos notables, como es el caso de Oportunidades. Sin embargo, persisten aún muchos retos para implementar los principios del marco CONTIGO entre programas gubernamentales. La calidad de los servicios es un problema de gran importancia en muchos sectores. Las políticas sociales para satisfacer las necesidades básicas de los pobres extremos están bien desarrolladas, pero las políticas para contribuir al crecimiento de su ingreso aún no. Asimismo, aún está pendiente la integración de una agenda más amplia para los pobres moderados. La mayor parte de los pobres extremos y moderados queda fuera del sistema de protección social y enfrenta riesgos significativos, como crisis de salud, desempleo o falta de ingreso en la vejez. De igual modo, queda por tratar una amplia gama de temas institucionales, como el fortalecimiento de la rendición de cuentas, en especial en el caso de las estructuras descentralizadas.

La segunda fase del informe analiza los determinantes del ingreso rural y el urbano y el manejo de riesgos familiares. Los pobres son un grupo heterogéneo y, entre otras dimensiones de pobreza, su ubicación es importante en el diseño de intervenciones apropiadas para el alivio de ésta. Los pobres urbanos están limitados al desempeño de

empleos de baja calidad marcados por la productividad también baja y las limitaciones en la protección social. A fin de continuar apoyando a los pobres rurales para salir de la pobreza, resulta importante aumentar la productividad agrícola, en especial para los agricultores pequeños y medianos. Asimismo, el sistema de salud en México tiene un desempeño deficiente en relación con los riesgos que enfrentan los pobres.

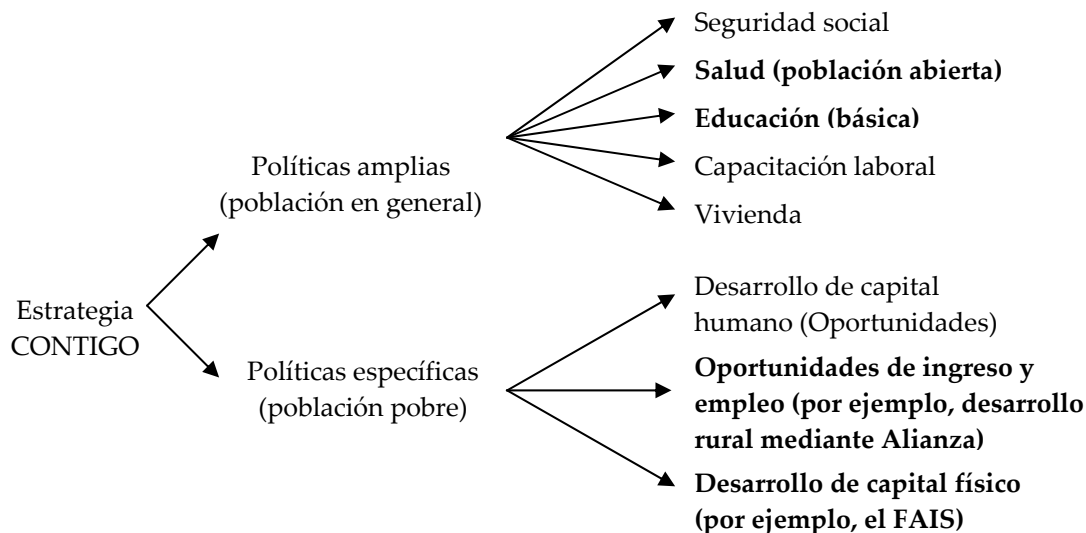
A fin de dar seguimiento a los resultados de los informes previos, este reporte se centra en la prestación de servicios públicos y las relaciones entre el centro y las localidades en este tema. Dos razones motivan lo anterior. En primer lugar, tanto los servicios sociales como los económicos moldean las oportunidades de la población pobre. Los servicios sociales contribuyen a la formación de capital humano y la administración de riesgo, mientras que los servicios económicos dan forma al acceso a los mercados. El gobierno presta un subconjunto importante de estos servicios, y el logro de más accesos y mejor calidad de servicios es una de las principales metas de la acción pública. En segundo término, se está prestando mayor proporción de servicios gubernamentales bajo modalidades descentralizadas en diferentes grados. Esto es resultado del particular patrón de descentralización en México, en especial durante la última década.

¿Qué servicios son más importantes? El informe determina áreas de importancia particular para los pobres en el ámbito de los servicios sociales (educación y salud) y los servicios económicos (infraestructura y servicios locales relacionados con el desarrollo rural y la agricultura). Sin embargo, el informe no trata con la prestación de servicios comunitarios de salud pública preventiva u otros servicios municipales prestados en ciudades grandes, pues rara vez son financiados con recursos federales etiquetados, o el ofrecimiento de una red de seguridad social, pues el gobierno federal es el operador de Oportunidades, el principal programa en este sentido. Este capítulo presenta un panorama de los sectores y programas que se analizan en el informe. Igualmente, discute el marco y la historia de la descentralización de estos programas.

I. ÁMBITOS DE SERVICIO EN ESTE INFORME

CONTIGO, la estrategia del gobierno para la reducción de la pobreza, comprende dos tipos de intervención: las amplias y las específicas (véase Gráfica 1.1). El gasto social amplio no está dirigido específicamente a los pobres, pero el marco CONTIGO reconoce que ofrece oportunidades a este segmento de la población. En lo relacionado con las intervenciones generalizadas, el gobierno distingue los ámbitos de la seguridad social, los servicios de salud, educación, capacitación laboral y vivienda.

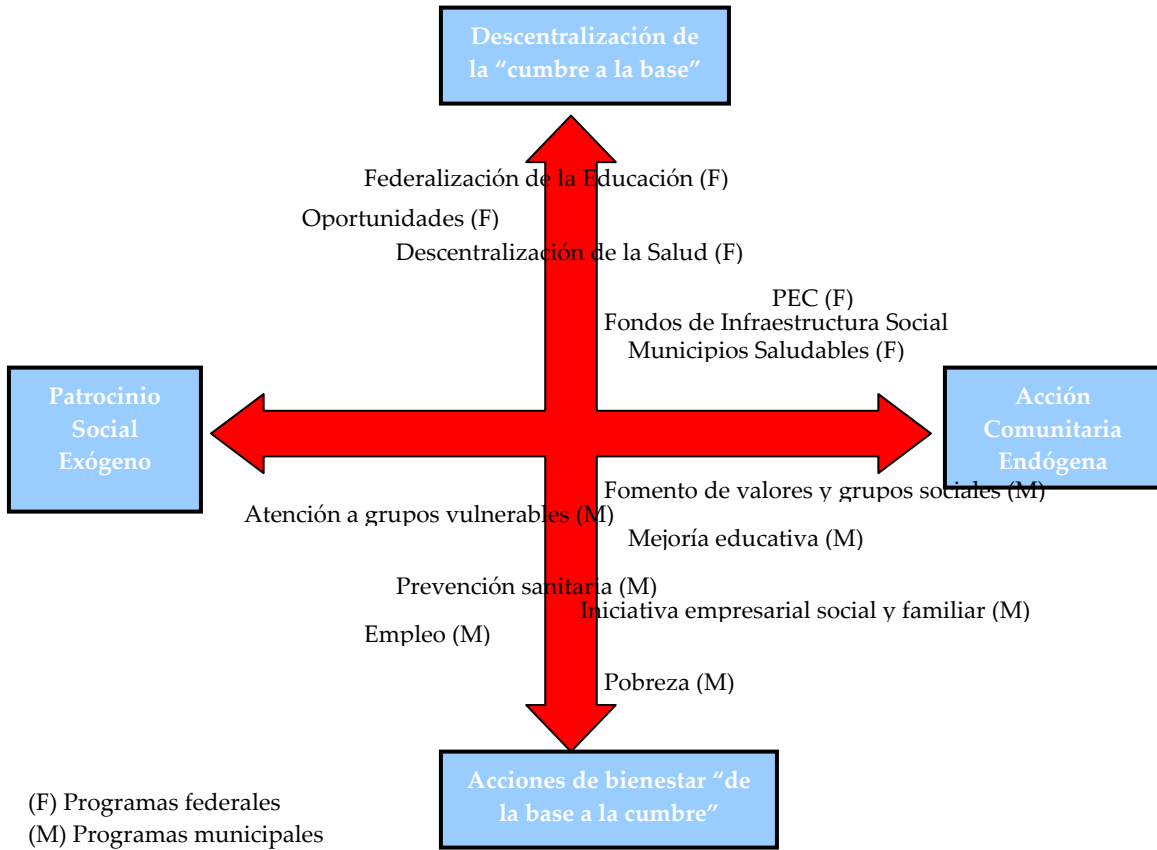
Gráfica 1.1. Estrategia de reducción de la pobreza CONTIGO



Al reconocer que las intervenciones amplias por sí mismas no son suficientes para que los pobres salgan de esta situación, el gobierno de México también ha puesto en marcha tres grupos de intervenciones específicas dirigidas a los pobres. El primer grupo fomenta las inversiones en capital humano de los pobres, centrándose en la educación, la salud y la nutrición. El segundo tiene el objetivo de mejorar las oportunidades de empleo, y el tercero se centra en zonas pobres a fin de prestar mejores servicios y capital físico.

Es posible estudiar estos programas de origen federal en un contexto más amplio al considerar también los programas creados por cada estado y municipio. La Gráfica 1.2 los muestra organizados de acuerdo al nivel de gobierno que los origina, así como por la dirección de los beneficios: individual o comunitaria.

Gráfica 1.2 Mapa de descentralización y programas sociales



Fuente: Cabrero Mendoza 2003.

Educación básica

Alrededor de 92 por ciento de los estudiantes en la educación básica asiste a escuelas públicas, de modo que este no es un programa específico. Sin embargo, la mayoría de estos estudiantes proviene de familias pobres, por lo que este es el programa federal con mayor nivel de gasto. Aunque los diferenciales más amplios en la cobertura educativa para los pobres se ubican en el segundo ciclo de educación secundaria y a nivel universitario, el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y el acceso a la educación del primer ciclo de secundaria siguen siendo objetivos prioritarios, tanto por sí mismos como para establecer las bases para que los pobres asciendan por la escala educativa (Banco Mundial, 2004a). El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) del Ramo 33¹, transfiere recursos a los estados para pagar el salario de los maestros, con base en un acuerdo logrado en 1993. En tanto que gasto etiquetado, absorbe más de una tercera parte de los recursos transferidos a los gobiernos de los estados.

¹ Los Ramos son códigos presupuestarios.

Entre los programas federales que complementan el de educación básica se encuentra Oportunidades, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Oportunidades otorga un subsidio directo a las familias pobres a condición que los niños asistan a la escuela. El PEC comenzó como proyecto piloto, llevando fondos directamente del gobierno federal hacia las escuelas. En este sentido, se requiere la participación de tres partes: (a) los administradores de cada escuela deben desarrollar y poner en marcha un plan de mejoras escolares a cinco años; (b) el estado debe igualar la aportación federal a razón de 1:2, y (c) la comunidad escolar debe realizar una contribución financiera (que puede provenir de una serie de fuentes, como los padres, el municipio y el sector privado) y participar en el proceso de planeación. Las comunidades se proponen para el programa de manera voluntaria. El CONAFE apoya a cerca de 25 por ciento de las escuelas —ubicadas en zonas marginadas— en el desarrollo de planes de estudios, materiales didácticos y libros de texto en lenguas indígenas y español para facilitar la educación bilingüe.

Servicios de salud para la población sin cobertura de seguridad social

A pesar de los avances en salud, la mitad de la población sigue sin estar asegurada y una décima parte no cuenta con acceso a servicios de salud. En el caso de los pobres rurales, la prioridad consiste en proporcionar acceso a un paquete básico de servicios preventivos y curativos. La extrema pobreza trae consigo un alto nivel de mortalidad y morbilidad. Asimismo, cuando las familias sin cobertura de seguridad social enfrentan situaciones de salud serias, incurren en gastos catastróficos que los llevan a la pobreza. Mientras que sólo 2.7 por ciento de los asegurados sufrieron situaciones de salud excesivas² en 2004, 5.6 por ciento de los no asegurados tuvieron que enfrentarlas. El segundo fondo en importancia del Ramo 33 es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). El FASSA se estableció en 1997 para financiar a los estados, que asumieron la responsabilidad por el pago de salarios de los trabajadores de la salud quienes atienden a la población sin cobertura de seguridad social.

Los programas de salud que se dirigen en su mayoría a la población sin cobertura de seguridad social (principalmente la población pobre) son los que ofrece la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Oportunidades y el Seguro Popular. La Secretaría de Salud cuenta con una amplia cobertura geográfica, con más de 12,000 clínicas de salud en los 32 estados. IMSS-Oportunidades presta servicios de salud en zonas marginadas rurales y urbanas, empleando instalaciones y personal del IMSS, pero no parte del sistema central de la institución. El Seguro Popular compra servicios de la SSA y de IMSS-Oportunidades, y su objetivo es mejorar la equidad tanto a nivel estatal como de las familias. A nivel estatal busca lograr la igualdad en el gasto en salud pública per cápita entre estados (al igual que entre

² Los gastos excesivos en salud incluyen los catastróficos (más de 30 por ciento del ingreso familiar disponible) y los empobrecedores (los que, sin ser aún catastróficos, ocasionan que una familia caiga por debajo de la línea de la pobreza).

esquemas de seguros de salud públicos). A nivel de los hogares, tiene la meta de lograr la cobertura universal de la población sin seguridad social, minimizando la vulnerabilidad ante gastos catastróficos o empobrecedores en salud y, en términos más generales, garantizando la calidad de las oportunidades básicas de salud. El programa pretende alcanzar estos objetivos para 2010. Cabe comentar que la evaluación del impacto del programa se está llevando a cabo. Sin embargo, los resultados preliminares indican que la determinación de la población objetivo del Seguro Popular podría mejorarse sustancialmente, por ejemplo, siguiendo de cerca la forma de determinar la población objetivo en Oportunidades.

Infraestructura social en municipios marginados

En México existen grandes diferencias en los niveles de vida entre estados y municipios. Estas diferencias podrían deberse a disparidades entre las características de las familias que viven en distintas zonas, como el nivel educativo y la ocupación, pero también podrían ser resultado de las características de las zonas mismas, como la infraestructura. Más precisamente, las características de una zona pueden tener impactos geográficos directos (como la presencia de determinantes geográficos del ingreso o del consumo importantes que se observan incluso después de controlar para una amplia gama de características familiares que pueden deberse al clima, el acceso a los mercados, la demanda de trabajo o la concentración industrial), e indirectos (que pueden afectar las dotaciones de las familias, como la disponibilidad de escuelas o de oportunidades) que inciden sobre el bienestar de sus habitantes. De acuerdo con investigaciones anteriores, existen impactos geográficos directos e indirectos sobre los niveles de vida en los estados mexicanos. Los impactos geográficos son relativamente estables en el tiempo y congruentes con la migración observada. Esto proporciona algunos fundamentos para invertir en capital físico e infraestructura social en las zonas pobres, pues las características del área, en efecto, son importantes para la reducción de la pobreza.

Las modalidades de suministro y financiamiento de infraestructura social varían mucho en México. Al inicio de los noventa, las inversiones en infraestructura social fueron impulsadas por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se orientaba en gran medida a la inversión en infraestructura social básica. Uno de los elementos más notables del programa fue su mecanismo impulsado por la demanda, utilizando la participación organizada de las comunidades locales, evitando el paso por los gobiernos municipales y estatales.

El PRONASOL fue discontinuado luego de acusaciones por mal uso político. Posteriormente, en 1996 y 1997, por primera vez se empleó una fórmula pública para distribuir las inversiones en infraestructura social mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, que más tarde se institucionalizó en la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, renombrándolo como Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

El FAIS, que es el tercer fondo en importancia del Ramo 33, emplea una fórmula transparente, ponderada por el nivel de pobreza, para distribuir recursos para inversión de capital hacia los estados y municipios. Inicialmente, el monto se decidía cada año en el proceso presupuestario pero, desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, se especifica que el FAIS debe ser 2.5 por ciento de la recaudación federal participable proyectada. En un principio, los fondos se depositan en las tesorerías de los estados, pero con condiciones estrictas de transferir 87.8 por ciento de los mismos a los municipios bajo el Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM). El resto permanece a nivel estatal en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). La distribución entre estados y hacia los municipios dentro de los estados está establecida mediante fórmulas en la ley federal. El FISE no está etiquetado (debe utilizarse para proyectos regionales o intermunicipales) y el FISM puede ser utilizado en cualquiera de los renglones siguientes: agua, drenaje y alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural, infraestructura básica de salud, infraestructura básica de educación, mejorías a la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. No existe una supervisión estrecha de estos fondos, y la mayoría de los municipios también contribuye a través de otras fuentes para estas áreas.

Desarrollo rural descentralizado

A fin de superar la pobreza, los pobres rurales requieren más que transferencias como las de Oportunidades o las remesas privadas. Necesitan también de un ingreso sostenible y de oportunidades de empleo. Muchos programas federales se orientan hacia estos fines. En efecto, el gobierno federal gasta enormes cantidades de fondos en las zonas rurales. En el presupuesto de gasto para 2005, la amplia variedad de programas que integra el Programa Especial Concurrente destinó \$147 mil millones de pesos a las zonas rurales. De este monto, \$48 mil millones de pesos se clasificaron como apoyos a la producción. De aquí que un estimado de alrededor de \$4.5 miles de millones de dólares se destine cada año a apoyos a la producción en zonas rurales.

Por otro lado, Alianza para el Campo es el principal programa de modernización agrícola en México, y está dirigido a los productores pobres. Es el único programa de producción rural que se ha descentralizado parcialmente a nivel municipal. Alianza opera desde 1996 a un costo anual de más de mil millones de dólares y representa 17 por ciento del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Es impulsado por la demanda orientado a los apoyos de inversión, incluyendo sus tres principales subprogramas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural. Todos los agricultores y asociaciones agrícolas pueden acceder al programa, que otorga subsidios en porcentajes variables (a menudo 50 por ciento) para inversiones productivas en proyectos aprobados.

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza consiste de tres subprogramas. El primero es el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión (PAPIR), un fondo de inversión que apoya inversiones generadoras de ingreso y empleos por parte de

pequeños productores y otros habitantes de zonas rurales. El PAPIR proporciona subsidios a residentes rurales de bajos ingresos para mejorar sus explotaciones agrícolas o realizar otras inversiones productivas. Hasta 2005, existieron dos modalidades: (1) apoyo para proyectos productivos, que se limitaba a grupos de productores de seis o más miembros; y (2) apoyo para productores individuales. A los productores individuales se les podría asignar hasta un máximo de 30 por ciento de recursos del PAPIR en cada estado. En el caso de los grupos, el subsidio para los beneficiarios ordinarios fluctuaba entre 50 y 70 por ciento, reduciéndose con el monto del subsidio, y entre 50 y 90 por ciento para grupos prioritarios.³ Para los productores individuales, el subsidio se ubicaba entre 50 y 53 por ciento. A partir de 2005 sólo los grupos eran elegibles para el apoyo. En ese año el PAPIR representó 72 por ciento de los \$2.2 miles de millones de pesos de fondos federales asignados al Programa de Desarrollo Rural.

Las otras secciones del Programa de Desarrollo Rural son el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales (PROFEMOR). El PRODESCA proporciona capacitación y asistencia técnica para contribuir a que los grupos de productores formulen e implementen proyectos financiados por el PAPIR. Por su parte, el PROFEMOR apoya a las organizaciones de productores y presta asesoría técnica a los consejos de desarrollo rural mediante coordinadores técnicos.

II. EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS: DE LAS GRANDES EXPECTATIVAS A LAS REALIDADES COMPLEJAS

La descentralización es un hecho continuo en la vida de México, impulsada por razones tanto políticas como económicas. Entre la década de los ochenta y de los noventa, la descentralización ganó popularidad entre la comunidad dedicada a las tareas del desarrollo. A menudo se percibía como solución para las ineficiencias e inequidades en la prestación de servicios. Para comprender las características particulares del proceso mexicano, esta sección describe dos de los principales argumentos para la descentralización que aparecen en la literatura y son parte de la experiencia de desarrollo, para luego relacionarlos con la experiencia práctica, que es más compleja. En este sentido, se destacan dos categorías generales, tanto porque los defensores de la descentralización las consideran importantes como porque ofrecen una base intelectual útil para el análisis realizado en este informe.

Las finanzas públicas y la ubicación óptima de la prestación de servicios

La primera categoría de temas fluye a partir de las inquietudes generales acerca de las funciones de producción subyacentes en la prestación de servicios. En los casos en que las preferencias o las condiciones varían entre jurisdicciones geográficas, la

³ Los grupos prioritarios son los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas, los productores de edad avanzada y los discapacitados.

prestación local de servicios tiene la ventaja potencial en la medida en que las organizaciones locales cuenten con mejor información y tengan la capacidad de adaptar la combinación o el diseño de servicios a las condiciones locales. Sin embargo, esta ventaja local tiene que compararse contra las posibles ventajas de la prestación por parte de niveles más altos de gobierno, en la medida en la que se generan economías de escala en la producción o la administración, en derramas en costos o beneficios, y la prestación tenga las características de un bien público.

Además de ser de una naturaleza que abarca claramente toda la economía — por ejemplo, la política macroeconómica o la defensa nacional— la mayor parte de los servicios públicos se adaptan, al menos en parte, a la prestación local. En la educación, el diseño de planes de estudio y pruebas son bienes públicos y deberían ser una inquietud principalmente nacional. En cambio, la administración de planteles escolares requiere de un buen conocimiento local y debería llevarse a cabo en este nivel. En el caso de la salud, las normas de tratamiento son bienes públicos y la vacunación trae consigo externalidades. Normalmente, ambas se manejan a nivel nacional. Sin embargo, los centros de salud pueden administrarse a nivel local. En cuanto a la infraestructura, la red de vías de transporte en un país genera grandes derramas y economías de producción, por lo que deben quedar dentro del manejo centralizado. El hecho de contar con normas de ingeniería comunes para todo el país tiene sentido y generalmente se define a nivel nacional. En cambio, los niveles subnacionales normalmente son mejores para administrar vialidades locales rurales y urbanas. En la agricultura, la política de precios es intrínsecamente nacional, como la mayor parte, aunque no toda, la investigación, mientras que el manejo del agua es cuestión local. De la misma forma, los servicios de extensión pueden funcionar mejor a nivel local.

Existe una tendencia a considerar si acaso todo el sector debería o está completamente descentralizado, cuando la pregunta más importante debería ser de qué manera pueden complementarse mejor la acción pública local y central, y cómo tendría que definirse la división del trabajo en términos organizacionales. No es necesario que el nivel óptimo de descentralización corresponda a la estructura organizacional pública básica. En el ámbito de la educación, el nivel administrativo más básico sería la escuela, no el municipio. Por su parte, en el desarrollo de cuencas fluviales, normalmente es la región geográfica la que abarca más de un municipio y, a menudo, cruza fronteras entre estados. Este factor debe ser tomado en cuenta en el diseño de estructuras administrativas.

Por último, pueden presentarse diferencias en la capacidad o posibilidad de respuesta de los diferentes niveles de gobierno. El gobierno local puede tener un mayor potencial de información sobre preferencias y condiciones locales, pero más debilidad en la utilización de esta información. Esto lleva a la segunda consideración.

Ejercicio del poder y rendición de cuentas

La segunda clasificación de temas se relaciona con la medida en la que diferentes niveles de gobierno responden a las inquietudes locales o nacionales. La acción gubernamental se inscribe dentro de una manera de gobernar y es un tipo de problema relacionado con el “ejercicio del poder” (véase Bardhan y Mookherjee, 2005, *Para un estudio reciente de la literatura relevante*). Los gobiernos ostentan el poder y toman medidas formalmente por cuenta y orden de la ciudadanía, ya sea en entornos autoritarios o democráticos. Sin embargo, por una serie de razones, los gobiernos pueden ser agentes imperfectos de los deseos de los ciudadanos. En otras palabras, pueden no rendir cuentas totalmente a todos los ciudadanos. Pueden carecer de la información necesaria, reflejar los intereses de unos grupos más que los de otros (como suele suceder en el caso de sociedades desiguales y estratificadas), o los funcionarios pueden estar buscando satisfacer sus propios intereses. La descentralización puede cambiar la forma en la que los gobiernos responden a estas influencias y, por ende, en su comportamiento.

Cuando un gobierno nacional delega las responsabilidades de financiamiento y prestación de servicios, puede hacerlo bajo el requisito y la expectativa de rendición de cuentas, ya sea de nuevo hacia el nivel nacional o hacia los ciudadanos. Ambas estrategias han demostrado ser exitosas a nivel internacional. Como lo indica el Recuadro 1.1, Alemania aplica una estrategia de rendición de cuentas ascendente, con muchos controles administrativos, mientras Canadá ha buscado establecer una mayor rendición de cuentas a nivel local. Ambas estrategias funcionan mejor cuando se cuenta con una capacidad administrativa adecuada, y tanto Canadá como Alemania superan a México en ese sentido. El modelo canadiense es menos complejo, tiene menos requerimientos en términos de obediencia a la autoridad y permite la utilización de capacidad administrativa que puede ser fuerte en algunos lugares. Por ello, puede ser más adecuada para México.

Recuadro 1.1. Descentralización y rendición de cuentas en Alemania y Canadá

Las constituciones de todas las federaciones asignan poderes ya sea para el gobierno autónomo o el compartido, y el grado y tipo de descentralización varían ampliamente. En Australia, Canadá y Estados Unidos, los gobiernos subnacionales cuentan con un nivel sustancial de autoridad legislativa, en especial en lo relacionado con el gasto. En contraste, Alemania sigue un modelo de federalismo administrativo, donde prácticamente todo el poder legislativo queda en el centro y en los *laender* recae casi toda la responsabilidad por la implementación y la administración.

Por su parte, en la federación canadiense, las provincias tienen la autoridad y responsabilidad por casi todo el gasto y el ingreso. Así, recaudan sus propios impuestos al ingreso personales y corporativos y sus propios impuestos sobre las

ventas, controlando también los recursos naturales dentro de sus fronteras. Dado que la mayoría de las provincias recaudan la mayor parte de sus ingresos, las presiones electorales en el ámbito político y fiscal dan incentivos a los funcionarios a garantizar la calidad y la eficacia de los servicios.

En Alemania, la legislación federal establece las normas para los servicios descentralizados y la mayor parte del ingreso para su pago proviene de impuestos establecidos a nivel nacional pero recaudados a nivel local. Las fórmulas de igualación para redistribuir los ingresos tributarios per cápita diluyen los incentivos para la realización de esfuerzos tributarios locales. No obstante, la cultura de competencia burocrática y cumplimiento con las reglas, al igual que la rendición de cuentas en el ámbito político de los funcionarios locales en términos de la aplicación de programas, lleva a que la prestación de servicios sea, en general, lo suficientemente eficiente y eficaz para cumplir con las normas federales.

En ambos países, la rendición de cuentas formal se lleva a cabo por el camino largo del gobierno, aunque Canadá la ruta pasa por los gobiernos locales. Ninguno de estos países parece contar con un gran número de programas formales para generar una ruta más corta hacia la rendición de cuentas, aunque el vigor general de la sociedad civil en ambos países garantiza que parte de esta rendición de cuentas se lleve a cabo.

Fuentes: Giugale y Webb 2000; Webb y Zapata 2006.

Siguiendo el enfoque clásico de Hirschman, los ciudadanos pueden influir sobre el desempeño del gobierno mediante dos procesos: por medio de “salidas” (vinculadas con la movilidad de la inversión y la población o la mano de obra) y de “voz” (la expresión directa de la influencia ciudadana sobre el gobierno dentro de una jurisdicción determinada).

El camino de las “salidas” funciona por medio de la movilidad del capital o de los ciudadanos: la posibilidad de atraer más capital o mano de obra puede llevar a los gobiernos locales a ofrecer mejores servicios, en infraestructura local, procesamiento de regulaciones por parte del gobierno y de escolaridad. Por el contrario, la amenaza de perder capital móvil y trabajadores mejor educados es un incentivo para que los gobiernos locales mantengan o mejoren la calidad de sus servicios. Así, por ejemplo, Nuevo León puede aspirar a prestar mejores servicios que el Estado de México a fin de atraer más inversión extranjera y local. Este es el fundamento de la idea centrada en que el federalismo puede fomentar un círculo virtuoso de competencia, aplicada, por ejemplo, como interpretación del exitoso desarrollo de China durante los años ochenta y noventa (Qian y Weingast, 1997). Actualmente, existen informes sobre una intensa competencia entre ciudades de India que se esfuerzan por generar un mejor ambiente de negocios para las industrias relacionadas con la informática y los programas de computadora. Esta competencia entre jurisdicciones también puede tomar formas menos benignas para el desarrollo económico, cuando involucra incentivos fiscales, como en las “guerras fiscales” que libraron los estados brasileños que buscaban atraer

inversión extranjera directa (Tendler, 2000). México ha evitado en buena medida este tipo de competencia al desalentar los impuestos locales desde mediados del siglo XX (Díaz Cayeros y McLure, 2000).

Por su parte, la “voz” puede funcionar mediante una amplia gama de mecanismos, incluyendo las elecciones que, a través del voto, expulsan a un partido del poder, revelaciones y críticas en los medios, quejas de ciudadanos, la participación de padres en los comités escolares, las protestas callejeras e, incluso, en algunos casos extremos, linchamientos de alcaldes.⁴ Los defensores de la descentralización argumentan que el gobierno local está más cerca de la gente, por lo que responde mejor a sus intereses y necesidades, incluyendo las de la población pobre de su jurisdicción. Esto se relaciona con la conveniencia de fomentar una mayor participación, tanto en los procesos democráticos formales a nivel local, como en la interacción entre la movilización social y el diseño e implementación de una política gubernamental más abierta. Durante los últimos 15 años, México ha aumentado de manera importante la competitividad de las elecciones y la posibilidad de alternancia partidista en todos los niveles de gobierno. Con ello, ha incrementado su voz de manera directa y se ha ampliado el impacto de otras modalidades.

La pluralidad de relaciones en la rendición de cuentas

Resulta útil analizar los efectos de la descentralización en términos de las relaciones de “rendición de cuentas” entre diferentes niveles de gobierno y ciudadanos, así como dentro del contexto nacional y local. Esto puede realizarse por medio de una red de relaciones de rendición de cuentas (véase la Gráfica 1.3 para un marco estilizado). La idea central consiste en que la naturaleza, amplitud y calidad de la prestación de servicios a un grupo en particular de ciudadanos está mediada por las relaciones de rendición de cuentas. En este panorama agregado, existen cuatro relaciones de este tipo:

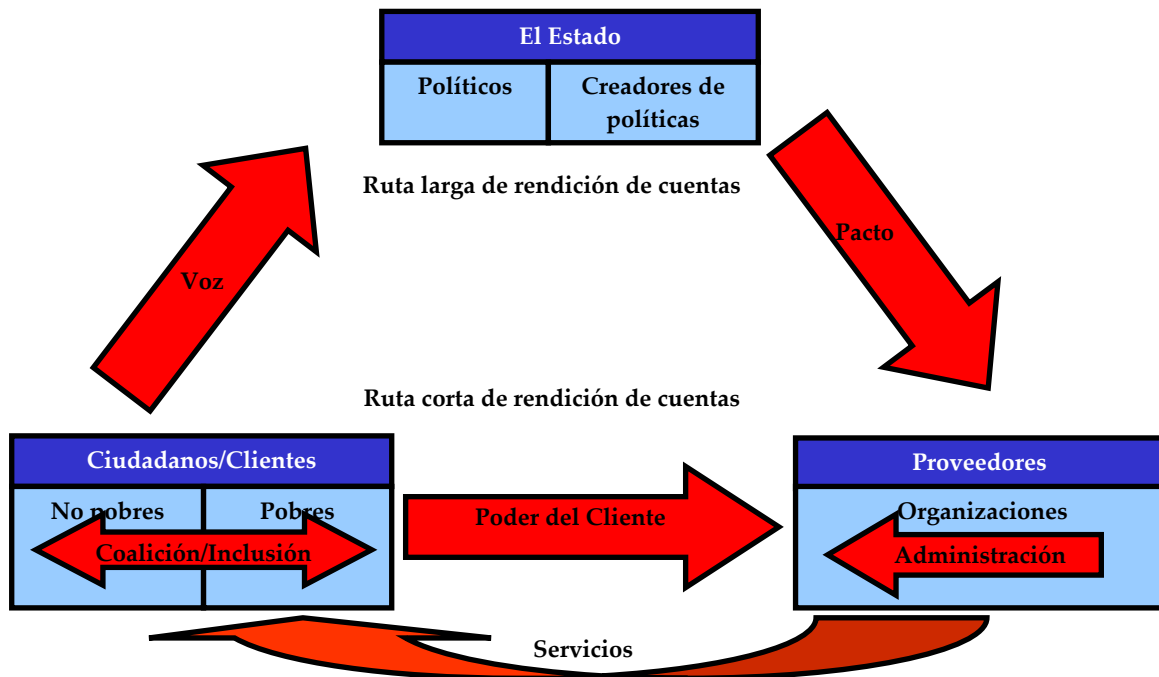
- *Entre ciudadanos y diseñadores de políticas (“voz”).* Los diseñadores de políticas deciden estas, mientras que los ciudadanos ejercen influencia sobre ellas, en distintas medidas, por medio de una variedad de canales políticos.
- *Entre diseñadores de políticas y organizaciones de prestadores de servicios (“compacta”).* Los diseñadores de políticas no prestan los servicios, pero tienen relaciones contractuales con proveedores, incluyendo, tal vez, las áreas ejecutivas de un ministerio, una paraestatal o una empresa privada regulada.
- *Entre administradores de la organización prestadora y los trabajadores (“administración”).* Aunque esta relación se presenta al interior de una organización —por ejemplo, desde la Secretaría de Educación hacia los

⁴ Grindle (2005) abre su estudio del desarrollo municipal mexicano con una serie de anécdotas relatando este tipo de acciones directas. El linchamiento que menciona la autora tuvo lugar en Ilave, Perú, en abril de 2004. Véase también el filme *La Ley de Herodes* para un recuento ficticio del ciclo de acción de los presidentes municipales y la posterior revuelta ciudadana en el apogeo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México.

maestros— existe un conjunto de factores que influye sobre la traducción de las decisiones administrativas y el comportamiento de los maestros, el personal de enfermería o los agentes extensionistas.

- *Entre clientes y trabajadores (“poder de la clientela”).* En este caso, la transacción efectiva ocurre entre “burócratas de nivel bajo” y ciudadanos, quienes son de por sí un grupo heterogéneo. Esta es una interacción entre personas —en el salón de clase, la clínica, la explotación agrícola, el palacio municipal— y el poder, o falta de él, que el cliente tiene para influir sobre la conducta del trabajador.

Gráfica 1.3. Relaciones de rendición de cuentas entre ciudadanos, diseñadores de políticas y prestadores de servicios



Fuente: Banco Mundial, 2004b.

Como se destaca en la Gráfica 1.3 la relación de poder con el cliente podría definirse como la ruta “corta” hacia la rendición de cuentas, como lo ejemplifican los efectos de la participación comunitaria directa o de los consejos de padres de familia. La ruta por medio de la voz ciudadana, los diseñadores de políticas y la conducta de los prestadores de servicios podría definirse como la “larga”. Aunque funcionan de maneras distintas, a menudo son complementarias más que sustitutas.

La relación compacta no sólo se interesa en la rendición de cuentas por el desempeño, sino también con el grado de autonomía y de autoridad que los gobiernos tienen (en especial en una situación de varios niveles, como la de México), para manejar a los proveedores.

¿Cómo contribuye este prisma a la interpretación de la experiencia mixta de la descentralización? Se muestra que la prestación de servicios está lejos de ser una actividad tecnocrática, sino más bien que se encuentra inserta en un conjunto de relaciones sociales, representadas en instituciones formales e informales, y que estas relaciones se reflejan en las acciones y son influenciadas por éstas a nivel central y local. Si los diseñadores de políticas responden a élites limitadas, el diseño de las mismas estará sesgado contra los grupos más pobres, y la puesta en marcha responderá a los intereses de estas élites. En términos más generales, en muchos países de América Latina, incluyendo a México, la acción gubernamental ha estado históricamente salpicada de estructuras de corporativismo y clientelismo. El diseño de la política gubernamental y la conducta de los prestadores de servicios se ha orientado en general a la protección de empleos y de los servicios prestados a miembros de estructuras corporativas, así como a proporcionar el patrocinio discrecional que se asocia con los poderes que otorga la posición pública.

En el Capítulo 4 se adapta el Informe Mundial de Desarrollo (*World Development Report*, WDR) para reflejar la pluralidad de niveles de gobierno y otros participantes pero, incluso este hecho no tiene la posibilidad de captar todas las dimensiones institucionales importantes. Por ejemplo, los gobiernos locales necesitan desarrollar y retener a personal competente. Se han observado incrementos importantes en el número y complejidad de los programas federales que recurren a los gobiernos locales para prestar servicios, lo que se refleja en una necesidad para consolidar programas federales y simplificar regulaciones, de manera que los gobiernos locales tengan un acceso más inmediato a ellos. Asimismo, existe la necesidad de generar vínculos eficaces entre programas federales y los gobiernos y los programas manejados a nivel local.

Experiencias mixtas en la descentralización

Aunque el entusiasmo por la descentralización ha sido grande en muchos ámbitos, las experiencias han sido mixtas. Se observan éxitos sin precedente —por ejemplo, los multitudinarios casos de Porto Alegre en Brasil, o de Bogotá en Colombia—, pero también se documentan muchos casos en los que la descentralización ha traído consigo un desempeño deficiente de los gobiernos locales o no ha tenido impacto aparente.

Es claro que la descentralización no es en sí misma la solución para la prestación de servicios, ya sea para los pobres o los no pobres. No obstante, puede llegar a ser una herramienta de política deseable y eficaz. Su funcionamiento dependerá tanto en el contexto como en el diseño y, en particular, de cómo interactúan las relaciones descritas arriba.

III. EL PROCESO HISTÓRICO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

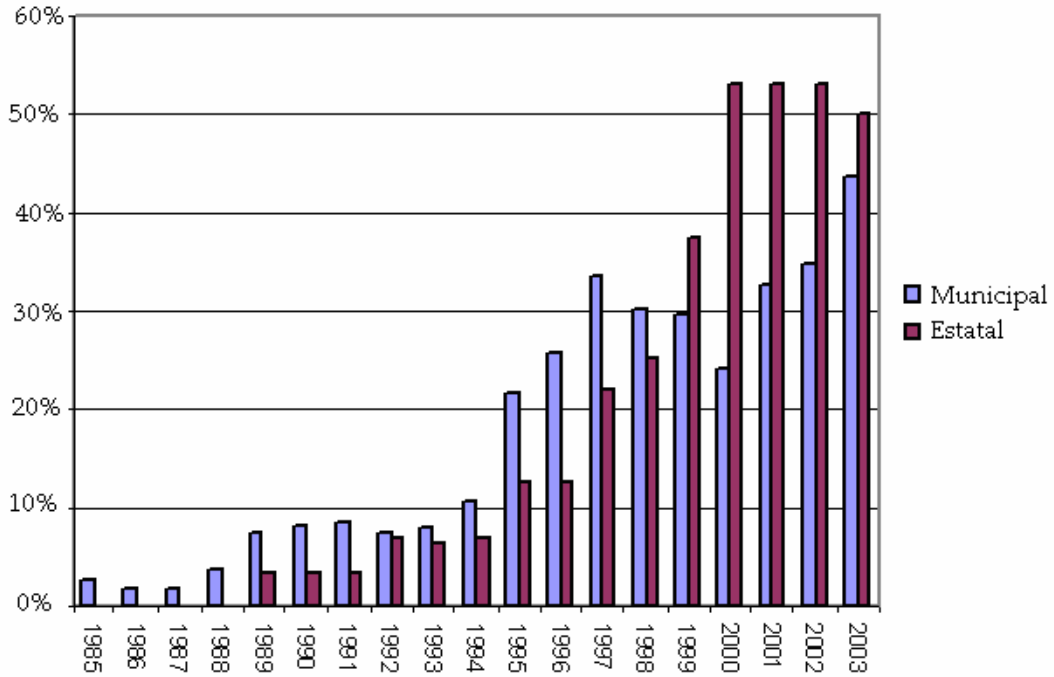
Desde tiempo atrás, México ha asumido un compromiso formal con la descentralización, representado en el respaldo explícito que hace la Constitución de 1917 al municipio libre y su carácter federal. A pesar de este compromiso formal, durante buena parte del siglo XX, México se encontraba altamente centralizado, tanto en términos políticos como administrativos. La centralización política era parte esencial del dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que, en efecto, tenía poder exclusivo a todos los niveles de gobierno desde fines de los años veinte hasta cerca de los ochenta, conservando el poder a nivel nacional (federal) hasta 2000. El PRI era un partido jerárquico, estrechamente aliado a un listado de estructuras verticales y corporativas para organizar a la sociedad, en especial entre grupos de trabajadores. La centralización administrativa se reflejaba en la concentración de poder en el nivel ejecutivo del gobierno —y, en especial, en la presidencia— con muy limitada delegación en términos tributarios y de autoridad de gasto hacia los estados y los municipios.

El control que mantuvo el PRI de todas las estructuras de gobierno durante décadas reforzó esta tendencia centralizadora. Un ejemplo de ello es el manejo del PRI de los puestos a nivel subnacional. A principios de los años setenta, aunque se llevaban a cabo elecciones a nivel estatal y municipal, el PRI manejó la selección de candidatos y, en buena medida, el proceso electoral mismo. Irónicamente, la regla de no reelección (que implica nombramientos de tres años para alcaldes y de seis para gobernadores) sólo funcionó para aumentar el poder jerárquico del PRI. Esta regla estaba concebida originalmente como un cambio democratizador pero, en la práctica, hacía que los políticos dependieran del partido en lugar de hacerlo de su electorado, de manera que el PRI administraba las candidaturas y los nombramientos como parte de una estrategia general de control vertical.

De igual forma que la centralización reflejaba el entrelazamiento de las estructuras política y administrativa, de manera que la descentralización de la prestación de servicios resultaba ser producto de dos procesos interrelacionados: la transición gradual de una forma de gobernar autoritaria hacia una democrática y una serie de decisiones específicas sobre impuestos, gasto sectorial y leyes y regulaciones asociadas.

La democratización comenzó a nivel local, como lo manifiesta la competencia auténtica entre partidos políticos. Mientras que la presidencia continuó en manos del PRI hasta 2000, algunos municipios y estados eran ya gobernados por otros partidos desde fines de los años ochenta. Para 1997, más de 30 por ciento de los municipios y más de 20 por ciento de los estados eran gobernados por representantes del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, para 2003, estas proporciones alcanzaban 40 y 50 por ciento, respectivamente (véase la Gráfica 1.4).

Gráfica 1.4 Porcentaje de municipios y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2003



Fuente: Grindle, 2005.

Las elecciones de mitad de sexenio de julio de 1997 también reflejaron la pérdida de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados del Congreso nacional. El cambio de poder del Ejecutivo al Legislativo continuó en 2000. Esto resulta relevante debido a que los intereses regionales, al igual que algunos importantes intereses corporativos (como el sindicato de maestros y grupos de campesinos), ejercen una influencia significativa dentro del Congreso.

La descentralización administrativa comenzó antes del proceso de democratización. Para fines de este estudio, los principales hechos fueron los siguientes.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 estableció el marco legal para las relaciones entre el centro y las localidades. Su característica central fue que los estados y municipios dejarían de recaudar una serie de impuestos federales y otros ingresos no tributarios a cambio de recibir un porcentaje de los ingresos totales acordado con antelación. Los porcentajes de las participaciones son propiedad legal de los estados y municipios. Así, se calculan mediante fórmulas transparentes y se transfieren a niveles más bajos de gobierno en el presupuesto federal bajo el Ramo 28. Las participaciones constituyen la fuente principal de fondos no etiquetados para casi todos los gobiernos

estatales y municipales, representando cerca de una tercera parte de los ingresos totales en ambos niveles.⁵

Por su parte, los niveles más bajos de gobierno también reciben recursos de secretarías federales y dependencias bajo convenios específicos. Estos son acuerdos determinados que involucran la transferencia de recursos a los estados para usos definidos (a veces con el requisito de transferir parte de ellos a los municipios). A diferencia de las participaciones, son recursos federales y están sujetos a supervisión, auditoría y sanción por parte de las autoridades federales. Por ello, estos recursos traen consigo las ventajas y desventajas de quedar bajo el poder discrecional de organismos federales lo que, por una parte, los hace considerablemente flexibles como herramienta para compartir el manejo de los programas y para dar incentivos a niveles de gobierno más bajos. Sin embargo, carecen de la transparencia y claridad de las asignaciones por fórmula, y se prestan a la búsqueda de rentas y el manejo de influencias, haciendo posible que niveles más bajos de gobierno busquen la obtención de ingresos adicionales de estratos gubernamentales más altos, en lugar de fomentar la generación local de fondos. Los convenios se utilizan en una gran variedad de ámbitos y siguen siendo relevantes en muchos renglones de gasto, incluyendo todo el gasto descentralizado en agricultura. No obstante, los convenios sólo representan 3 por ciento del presupuesto federal.

Hacia principios de los años noventa se presentó un reconocimiento creciente de las ineficiencias de un sistema de prestación de servicios dominado por el gasto federal. En un inicio se realizaron cambios en una serie de áreas sectoriales, destacando tres de ellas (además de su relevancia para este estudio):

- El programa PRONASOL, introducido en 1989 por el presidente Salinas de Gortari para el suministro de infraestructura social y económica. Este era un programa federal manejado por la Secretaría de Desarrollo Social que fomentaba la participación local, aunque pasaba por alto en buena medida las estructuras gubernamentales locales.
- El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, firmado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el sindicato nacional de maestros y los gobiernos de los estados, y que involucraba la transferencia de recursos financieros para la operación de la escolaridad básica.
- El Acuerdo Nacional para la Descentralización de Salud, también de 1996, firmado por la Secretaría de Salud, los sindicatos del sector y los gobiernos de los estados, y que involucraba la transferencia de recursos financieros para la operación del segmento del sistema de salud operado por el gobierno.

Sin embargo, estos programas eran incompletos, pues sólo respondían a objetivos parciales. Asimismo, en el caso de PRONASOL, se registró un retroceso

⁵ Sólo Nayarit y el Distrito Federal tienen niveles comparables de ingresos propios.

significativo, debido a su patente uso político.⁶ De hecho, en 1996, durante la gestión del presidente Zedillo, se introdujo una nueva fórmula, de acuerdo con la cual dos terceras partes del presupuesto del PRONASOL se distribuía a los niveles más bajos de gobierno. La pérdida de dominio del PRI en la Cámara de Diputados del Congreso en 1997, acompañada de las crecientes demandas de mayor transparencia y menos discrecionalidad en las relaciones presupuestarias entre el centro y los gobiernos locales, por parte de gobernadores no pertenecientes al PRI, sentaron las bases para un cambio más generalizado.

La reforma de diciembre de 1997 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), trajo consigo un nuevo instrumento, las transferencias sectoriales hacia gobiernos subnacionales o aportaciones, que se transferirían del presupuesto federal bajo un nuevo código presupuestario, el Ramo 33. Estos fondos son un punto medio entre las participaciones y los convenios. De la misma manera que las participaciones, las aportaciones se asignan por medio de reglas predecibles o, incluso, fórmulas transparentes, que dan a los gobiernos estatales y municipales un monto de recursos predecible y estable. Sin embargo, al igual que los convenios, están etiquetadas para usos sectoriales específicos, bajo cinco renglones:

- El FAEB, que incluyó el convenio de 1992 sobre educación básica
- El FASSA, que incluyó el convenio de 1993 sobre el segmento gubernamental del sistema de salud
- El FAIS, que es el sucesor del PRONASOL en el suministro de infraestructura económica y social local.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que incluyó dos programas federales de alimentación escolar y construcción de planteles escolares.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos (FAETA), que tomó los programas federales de educación técnica y de adultos.

Más tarde se sumaron programas de menor envergadura. Este informe se centra en los primeros tres, que representan el grueso de los recursos que se transfieren a los gobiernos estatales y locales bajo el Ramo 33, y cuya clientela se concentra en los deciles más pobres de la distribución del ingreso.⁷ Así, evalúa el diseño general de la

⁶ Aunque, estadísticamente, se presenta como una herramienta de apoyo al PRI (Díaz Cayeros y Silva, 2004), Salinas utilizó al PRONASOL como medio para construir un sistema de lealtades personales hacia él, fuera de la estructura del PRI y como contrapeso.

⁷ Las dos principales categorías de transferencias a los estados son las participaciones y las aportaciones. Las participaciones eran originalmente ingresos estatales y municipales cuya recaudación se delegó a nivel federal a raíz del Pacto Fiscal por razones de eficiencia tributaria. La mayor parte de estas transferencias se distribuye bajo el Ramo 28. Por otro lado, las aportaciones fueron concebidas como dinero federal etiquetado para (anteriormente) pagar compromisos federales y transferidas a los estados y municipios a la par de esos compromisos (por ejemplo, educación y salud). Estos fondos, antes en el Ramo 26, ahora se transfieren por medio del Ramo 33. Desde 1998, el Congreso ha incorporado en el presupuesto el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) sin un mecanismo claro en la asignación de estos recursos entre estados. El propósito inicial del PAFEF consistió en fortalecer la

descentralización para cuatro categorías amplias de servicios —educación, salud, infraestructura local y desarrollo rural (fuera del Ramo 33) — que, en conjunto, implican un financiamiento a partir de una variedad de fuentes, como las participaciones, los convenios, las aportaciones y el financiamiento propio a partir de la movilización de recursos locales.

IV. RETOS COMUNES ENTRE SECTORES

El proceso de descentralización en México se ha caracterizado por tres elementos: una fuerte presencia de los sindicatos, tanto en el sector salud como, especialmente, en el de educación; falta de definiciones claras y estables acerca de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la prestación de servicios, y énfasis en el lado del gasto del presupuesto federal. Estos tres factores han moldeado los resultados, tanto a nivel macro como a nivel micro. A fin de avanzar, deben definirse con claridad los papeles y las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Desde las reformas a la LCF en 1997, el gobierno federal dio inicio a nuevos programas o continuó con los vigentes en renglones que, claramente, deberían ser responsabilidad de gobiernos subnacionales. Esto genera la duplicación de costos administrativos y envía señales confusas a los ciudadanos en cuanto al nivel de gobierno que debe responsabilizarse por los servicios. Asimismo, tiene la posibilidad de generar incentivos perversos que induzcan a los gobiernos subnacionales a eludir parte de sus responsabilidades y mover los costos hacia el gobierno federal, mientras que cosechan los frutos políticos. La proliferación de programas y la duplicación de tareas no son las maneras más eficientes o eficaces de emplear recursos, hacer que los gobiernos subnacionales cumplan sus responsabilidades e inducirlos a desarrollar las aptitudes administrativas y técnicas que se requieren para realizar estas tareas. Todos los niveles de gobierno deben participar en un proceso de colaboración con papeles y responsabilidades claros basados en sus ventajas comparativas.

En algunos sectores, se están llevando a cabo debates acerca del nivel de descentralización. Es claro que se requieren más discusiones con base en la experiencia nacional e internacional de los programas. Por ejemplo, en el caso de la educación, ¿el modelo debería consistir en descentralizar a nivel de escuela mientras que se fortalece la capacidad de planeación y supervisión a todos los niveles de gobierno, etcétera? En el

infraestructura educativa en aquellos estados donde los gobiernos no estuvieran asignando suficientes recursos. De aquí que estos recursos fueran etiquetados para infraestructura educativa si los estados no asignaban recursos adecuados a este fin; de lo contrario, podrían utilizarlos para otro tipo de infraestructura. En 2000 las reglas cambiaron, de modo que un estado podía utilizar los recursos para inversión en infraestructura o para cubrir desequilibrios financieros correspondientes a cuentas de pensiones. Posteriormente, en 2002, el Congreso formalizó este programa, que en adelante se erogarían por medio del Ramo 29, y modificó sus reglas a fin de que los estados pudieran utilizar estos recursos para infraestructura y pago de deuda. El programa es relativamente limitado, de cerca de 1.5 por ciento de la recaudación federal participable.

desarrollo rural, por su parte, el modelo adecuado podría ser el de descentralizar no a nivel de municipio, sino de microrregión.

La fragmentación y duplicación institucional y administrativa de los programas ha dificultado aún más el proceso de descentralización. Por ejemplo, en el caso del desarrollo rural, la falta de coordinación de los programas y políticas federales complica los esfuerzos de planeación y asignación de recursos a nivel estatal. En el caso del sistema de salud, la fragmentación y la rigidez en la organización de la prestación pública ha llevado a una 'inmunidad del productor', en términos de los instrumentos emergentes de rendición de cuentas. Estas características se suman al costo del sistema y limitan la aparición de la opción y la competencia como fuentes de presión para lograr un desempeño adecuado. Asimismo, obstaculizan un manejo profesional de los establecimientos públicos, debido a que la ausencia de autoridad constriñe al director del establecimiento a ser un simple administrador.