

CAPÍTULO 4

DIMENSIONES INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Uno de los retos en el ámbito de la prestación de servicios reside en lograr que los prestadores rindan cuentas en cuanto a calidad y eficiencia, además de contar con los recursos y la autoridad administrativa para desempeñar el trabajo de manera adecuada. La rendición de cuentas debe hacerse ante quienes toman las decisiones políticas y que realizan la contratación de los prestadores del servicio (por cuenta y orden de los contribuyentes), y frente los usuarios del mismo. En todos los sectores estudiados, el proceso de descentralización se ha realizado principalmente hacia los gobiernos estatales y locales. En algunos lugares, creaciones institucionales secundarias o, incluso, subprogramas paralelos, han buscado generar una participación más directa de ciudadanos y clientes. Lograr que estas instituciones rindan cuentas ha sido un reto en todas partes. Aunque resulta difícil probarlo de manera definitiva, la evidencia anecdótica apoya la suposición de este informe acerca de que una mayor transparencia y rendición de cuentas llevará a mejores servicios sociales e infraestructura para los pobres. Parte del problema ha sido que el gobierno federal ha conservado un papel preeminente y no ha permitido que se aplique bien la autoridad local, como en el caso de la educación, en las negociaciones con sindicatos nacionales y el rígido diseño de los planes de estudio; en el caso de la salud, la infraestructura social y el desarrollo rural, influyendo con grandes programas nacionales que dominan sus respectivos sectores. Estos grandes programas dominan los resultados sectoriales, y dificultan el discernimiento del impacto de cualquier programa de control local y centran la atención de las personas en el gobierno federal como el único responsable. En los cuatro ámbitos que se estudian aquí, la variedad de contextos institucionales significa que los riesgos difieren de, por lo menos, cuatro formas.

Primero, difieren los niveles gubernamentales de implementación: los estados se hacen cargo de la educación básica y de la mayoría de los servicios de salud para la población abierta, mientras que los municipios manejan la infraestructura social (más de 80 por ciento del FAIS) y el Programa de Desarrollo Rural de Alianza, sobre el que se centra este informe.

En segundo lugar, la importancia de los programas dentro de los sectores mismos varía ampliamente. El programa de educación básica de la SEP, descentralizado mediante el FAEB, proporciona educación básica a la mayoría de los ciudadanos

mexicanos y representa casi el total de servicios educación a los que acceden los pobres. La población sin cobertura de seguridad social, que se traslapa en gran medida con los pobres, tiene acceso a tres programas públicos de salud considerados aquí. Los sistemas de seguros constituyen la mayoría financiera del sector salud, y atienden a poco más de la mitad de la población. El FAIS/FISM es la fuente más importante de financiamiento sólo en municipios muy marginados, y pierde relevancia en los municipios de mayor tamaño. Asimismo, en los principales renglones de inversión —agua, drenaje y caminos— existen otros programas federales y estatales que son mucho más importantes. En el contexto del sector agrícola y la gran variedad de programas federales, el Programa de Desarrollo Rural resulta menor.

Tercero, en dos de los sectores (educación y salud) los prestadores de servicios están organizados adecuadamente, y sus sindicatos representan con eficacia sus intereses en el diseño de políticas y las operaciones del sector. Por ejemplo, en el caso de la educación básica, los sindicatos son particularmente poderosos. No obstante, algunos estados, han encontrado formas de cooperar con los sindicatos para lograr algunas reformas.

Cuarto, en un área relacionada, los temas acerca de los sectores y los programas embonan de distinta manera en el proceso político más general. En el caso de la educación, los temas de calidad algunas veces forman parte del debate político a nivel nacional, en términos del proceso de aprobación del presupuesto federal, así como en los estados con sistemas escolares importantes, como Nuevo León. El sindicato de maestros desempeña un papel activo en la política partidista nacional. También a nivel nacional y a partir de la participación de México en el PISA, se ha convertido en un tema más general, acerca del cual opinan todos los candidatos presidenciales actuales. Por otro lado, los sindicatos campesinos también tienen poder político, aunque menos que el de maestros. No obstante, el Programa de Desarrollo Rural posiblemente no llama mucho su atención debido a su reducido tamaño con respecto al resto del gasto agrícola. En cuanto a la salud, la mayor atención política a nivel nacional se dirige al sistema de seguridad social. A nivel estatal se presta más atención a los programas para los pobres, en especial si se observa un problema evidente, como un incremento marcado en la mortalidad infantil o materna. El FAIS y el FISM tienen implicaciones políticas para las elecciones locales y las relaciones entre gobiernos, pero se presta poca atención política a los servicios específicos que buscan prestar.

I. MARCOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS ADAPTADOS A MÉXICO

En el Capítulo 1 se comentó la elaboración de un marco de rendición de cuentas en el contexto de los ODM de 2004. A fin de adaptar este marco para los sectores descentralizados de México y sus programas para fines de este estudio, se requiere cierto nivel de desagregación, con detalles distintos para cada ámbito. En primer término, habría que sumar a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) a este panorama, haciendo que los partidos políticos sean explícitos y, lo que resulta

importante en el caso de México, explicando también el papel de las organizaciones de trabajadores (los sindicatos de maestros y trabajadores de la salud). Estas organizaciones pueden mantener relaciones con partidos políticos, además de influir sobre el diseño de la política gubernamental, sumando a ello su papel más tradicional de negociación con empleadores sobre condiciones laborales.

Así, el camino largo de la rendición de cuentas parte del prestador de servicios hacia el gobierno y, en última instancia, al ciudadano —contribuyente y usuario de los servicios (aunque pocas veces en la misma proporción) —y la ruta corta fluye directamente del prestador de servicios hacia el cliente. La ruta corta debe garantizar que el prestador de servicios responda dentro del contexto de la estructura mayor que dicta la ruta larga. Lo anterior contribuye a garantizar que las personas cumplan las reglas del juego. Por ejemplo, en las escuelas del PEC hay menos corrupción, en el sentido de que los maestros imponen menores pagos extraordinarios. La ruta corta parece facilitar las comunicaciones en gran medida, aunque la ruta larga participa en garantizar la capacidad técnica de supervisión y en hacer llegar la rendición de cuentas al contribuyente (Fiszbein, 2004; Banco Mundial, 2004c).

Incluso las adaptaciones realizadas a los ODM no logran captar en todo su alcance las importantes dimensiones institucionales. Por ejemplo, es importante reconocer la necesidad de preparar y retener personal competente a nivel local, la necesidad de consolidar programas federales y racionalizar sus regulaciones de forma que el gobierno local pueda tener acceso fácil a ellas, al igual que la necesidad de crear vínculos eficaces entre programas federales y entre estos y los programas locales. La experiencia internacional muestra varias posibilidades para lograr relaciones adecuadas de rendición de cuentas. En el Recuadro 1.1 se resumen las experiencias de Canadá y Alemania. Por su parte, en México la ley tiende más hacia el estilo de rendición de cuentas de Alemania, que regresa hasta los niveles superiores. Sin embargo, la competencia burocrática y la voluntad de obedecer a la autoridad, presente en Alemania, parece estar ausente en México. Como se desprenderá de los comentarios sectoriales, algunos gobiernos estatales y municipales están poniendo en marcha sistemas con un estilo de rendición de cuentas local más similar al canadiense.

La inclusión de los gobiernos subnacionales añade un nodo en el lado del triángulo que corresponde al gobierno y prestador de servicios, pero la rendición de cuentas ante los ciudadanos mejoraría si su voz se vinculara más de cerca con los gobiernos subnacionales que con el gobierno nacional, creando así una “ruta larga” más corta. Este resulta ser un argumento común a favor del gobierno descentralizado, aunque su funcionamiento ha variado entre estados y sectores en México.

Grindle (2005) realizó un estudio detallado de 30 municipios mexicanos, con base en una muestra de estados y municipios que resulta útil para comprender el proceso municipal de gobierno y presupuestación. La autora explora cuatro hipótesis acerca de la forma en que las iniciativas descentralizadas pueden llevar a un mejor gobierno:

competencia política local, presidentes municipales emprendedores, mejores condiciones técnicas (computadoras, técnicas administrativas) y movilización social local a favor de la rendición de cuentas. La autora detecta que existe una gran variación en el gobierno municipal, pero un patrón de interacción más complejo, en especial entre los primeros tres elementos, lo que ilustra la complejidad de “construir” tanto la ruta corta como la larga hacia la rendición de cuentas. Los presidentes municipales emprendedores destacan como el elemento más significativo, aunque también son producto de una competencia política más abierta. Resulta importante destacar que la movilización social local está caracterizada mucho más por la extracción de recursos de los gobiernos locales (apoyándose en las antiguas culturas clientelistas), que por exigir la rendición de cuentas de los gobiernos. La profundización de la descentralización es cuestión de combinar un aumento de la transparencia tanto de la asignación de recursos como de la división intergubernamental de responsabilidades, con la tarea general de profundizar la democracia y fortalecer los vínculos entre gobierno y sociedad.

II. EDUCACIÓN

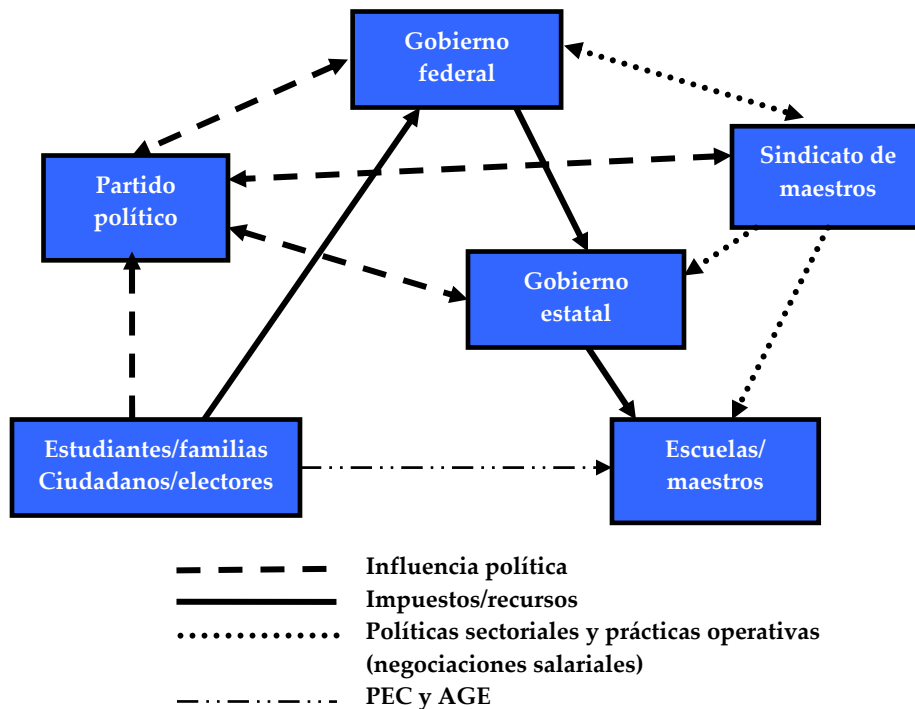
En el caso del principal programa de educación básica en México, el triángulo crucial de interacción en dos sentidos está compuesto por el gobierno federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los partidos políticos. La Gráfica 4.1 muestra el diagrama básico, integrando al sindicato y al partido político, al igual que a los gobiernos de los estados. La ley de 1992 que descentralizó la educación básica fue negociada entre el gobierno federal y el sindicato, con estados y maestros como observadores, y los padres de familia y estudiantes muy lejos del círculo principal. En la actualidad este sigue siendo el modelo relevante en el sector, mediante el cual se fija el incremento anual en el salario base, luego de las negociaciones que se llevan a cabo al nivel más alto, aunque las ramas estatales del sindicato negocian convenios adicionales que proporcionan más prestaciones. Los ciudadanos tienen poca influencia, mediada por el partido político, y ninguna sobre los prestadores de servicios. Esta es la ruta corta hacia la rendición de cuentas. En el Capítulo 2 se comentan algunos alejamientos importantes de este modelo tradicional.

Derivado de la estructura tradicional mexicana como un estado corporativista gobernado por un solo partido, el SNTE tiene identidad, intereses y poder que se distinguen de los que detentan los maestros de los cuales son el representante nominal. En este sentido, no se tolera la existencia de sindicatos rivales.¹ Aunque el vínculo formal entre el SNTE y el PRI desapareció legalmente a fines de los años ochenta, la relación efectiva continuó siendo estrecha e incuestionable durante los noventa, con un SNTE que negoció la descentralización del sector y el líder del sindicato como jefe de la representación del PRI en el Congreso. Después de 2000, el presidente Fox y la lideresa

¹ El SNTE y, en particular ciertas secciones locales, a menudo se movilizan con respecto a temas laborales no relacionados con la educación (en apoyo a otros sindicatos) al igual que sobre temas políticos más generales que tienen un impacto negativo sobre la prestación de servicios debido a las interrupciones en el trabajo.

del SNTE colaboraron en cierta medida, fuera del marco partidista. Entre 2002 y 2004, el ala del SNTE en el PRI actuó con creciente independencia del resto del partido y, entre 2005 y 2006, la lideresa del sindicato formó su propio partido, llevándose consigo del PRI a muchos maestros.² No queda claro el impacto que esto pueda tener en el largo plazo, pero el fuerte papel político del SNTE ha sumado una dimensión única a su posición en la negociación salarial y de condiciones laborales. El SNTE no sólo es fuerte por su representación laboral y política, sino también por su poder dentro de la misma SEP. El subsecretario o el director de personal es miembro del sindicato elegido por los líderes del mismo. Asimismo, alrededor de 1.5 por ciento del presupuesto salarial se transfiere automáticamente a las arcas del SNTE, sin rendición de cuentas por el uso de estos fondos. A menudo el sindicato ha dominado a los estados, a pesar del poder legal teórico de los segundos para administrar las escuelas. La Gráfica 4.1 representa las relaciones que se presentan en el sector, donde los recursos humanos y los salarios se definen en gran medida por el canal existente entre el sindicato de maestros y el gobierno federal.

Gráfica 4.1 Canales de influencia en el sector educativo mexicano



² A pesar del peligro de que un partido con bases del SNTE pudiera perpetuar el alto nivel de politización del sector, por lo menos lo haría abiertamente. El principio central de la plataforma del nuevo partido es la promesa de mejorar la educación. Hacer que el partido asumiera abiertamente la responsabilidad política por el logro de este objetivo podría mejorar la rendición de cuentas en el sector.

En el caso de la educación básica, algunos estados tienen su propio sistema (aparte de las escuelas federales descentralizadas) y algunos no. Mientras que no contar con un sistema estatal parece ser la característica de los estados del sur con desempeño deficiente (que también tienen razones socioeconómicas para sus bajos resultados educativos), el papel del sistema estatal en el resto de las entidades no se asocia de manera estrecha con el desempeño.

Recuadro 4.1 Innovaciones institucionales locales en educación: el caso de Colima

La entidad ha conseguido logros notables en desempeño estudiantil por medio de una combinación de prácticas tradicionales e innovaciones estratégicas. Colima, un estado pequeño, bien comunicado, con sólo dos centros urbanos importantes, se ha beneficiado de estas características en su esfuerzo por mejorar los resultados educativos. La continuidad ha sido también un elemento importante, al contar con el mismo secretario de educación durante los últimos ocho años (y cuatro gobernadores).

El punto de partida para los esfuerzos de Colima es un sistema de información y planeación que funciona correctamente, y que se beneficia de expedientes únicos para cada estudiante y modernos sistemas de comunicación y cómputo. Esto ha permitido lograr un extenso nivel de descentralización hacia los municipios, con diez unidades que realizan funciones administrativas en lo relacionado con manejo de personal, edificios, equipo, materiales y cuatro centros regionales de capacitación docente, que también proporcionan asistencia técnica.

Desde tiempo atrás, y de manera independiente del PEC, casi todas las escuelas se beneficiaron durante algunos años del fomento de la autonomía escolar, con herramientas de diagnóstico y planeación de actividades. En apoyo a estas iniciativas locales existe un sistema de evaluación bien desarrollado, que valora cada año cinco grados diferentes en cada escuela. Los resultados se dan a conocer el año escolar siguiente por estudiante, año escolar, escuela y municipio, generando rendición de cuentas y la orientación de los incentivos sujeta a resultados. También son una retroalimentación en términos de las actividades de mejoría de calidad que lleva a cabo la escuela.

Las autoridades locales también atribuyen su desempeño a dos innovaciones adicionales: exámenes competitivos para la mitad de los nuevos maestros; y convenios con el trabajo organizado para no rotar maestros durante el año escolar (en otros estados, estas rotaciones comienzan una reacción en cadena que puede resultar en que algunos grupos tengan entre tres y cuatro maestros diferentes en el ciclo).

Fuente: Volumen II.

Algunos estados han tomado un mayor control de sus escuelas y maestros, mediante negociaciones con la rama local del sindicato, a fin de responder a las preferencias educativas de sus familias y electores. Por ejemplo, una serie de estados

requiere actualmente que los solicitantes para puestos de maestros presenten un examen, en lugar de requerir sólo un certificado de escuela normal; varios estados utilizan los exámenes para competir por nuevos puestos, como Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El tema de importancia en este sentido no es la parte contratante — pues, no queda claro aún si las burocracias de los estados se desempeñan mejor que el gobierno federal—, sino que el sistema de selección sea transparente y competitivo. La supervisión es otro rubro en el que algunos estados han intentado fortalecer sus capacidades administrativas. Este tema se relaciona con la parte supervisora y su desempeño (por ejemplo, en Veracruz se ha introducido personal que no pertenece al sindicato para ejercer esta actividad). Algunos estados sólo se aseguran que los maestros asistan y cumplan con el plan de estudios (de hecho, las escuelas por sí mismas, con participación de los padres de familia, podría hacer este trabajo mejor que el estado), pero algunos estados más avanzados supervisan el avance en términos de autonomía escolar, ponen en marcha planes de mejoría y coordinan su apoyo para estos planes. Cerca de la mitad de los estados ha logrado con éxito la fusión de las escuelas que pertenecían a la federación con los sistemas estatales previos a la reforma de 1992. En total, diecisiete estados han descentralizado sus funciones administrativas hacia niveles regionales o municipales, y siete han descentralizado las funciones pedagógicas (supervisión). Seis han ido aún más lejos, permitiendo que las escuelas definan sus problemas y propongan soluciones a los mismos. En estos estados, los sistemas de evaluación contribuyen a definir los problemas. El capítulo sobre educación en el Volumen II de la serie, describe la innovación a nivel estatal en cinco de los estados con escuelas que han mostrado desempeños adecuados: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Nuevo León y Quintana Roo. Aun así, desde la perspectiva de los estándares internacionales, las autoridades estatales (y federales) responsables (elegidas políticamente) tienen poca autoridad en términos relativos para manejar el segmento más grande del sector público.

Recuadro 4.2 Innovaciones institucionales locales en educación: el caso de Aguascalientes

Muchas de las innovaciones puestas en marcha en este estado se incorporaron posteriormente a los programas y políticas a nivel nacional. Una de las primeras iniciativas en Aguascalientes consistió en impulsar la descentralización de la administración y la pedagogía a nivel regional. Algunos beneficios de ello residían en aumentar el control sobre los recursos humanos y obtener recursos fiscales para financiar iniciativas locales. Entre estas iniciativas se encuentra un programa de capacitación para maestros que contribuyó a que 32 por ciento de los maestros estatales aprobaran la primera prueba nacional en 1996, en comparación con sólo 8 por ciento a nivel del país; el otorgamiento de becas para estudiantes en desventaja; la incorporación de tecnologías de aprendizaje en las escuelas; la aplicación de pruebas a estudiantes, y, la participación social. En efecto, las iniciativas centradas en la autonomía escolar y la participación de los padres fue el impulso que originó el Programa Escuelas de Calidad (PEC),

introducido a nivel nacional por el gobierno federal en 2001. Entre las iniciativas más recientes se incluyen los esfuerzos para incorporar las escuelas locales al programa nacional Enciclomedia (que, en esencia, es un programa de libros de texto interactivos), un proyecto financiado a nivel local para enseñar inglés en la escuela primaria (en contraste con el plan de estudios a nivel nacional, que incorpora el inglés sólo en el primer ciclo de educación secundaria).

En lo correspondiente al desempeño, el éxito no se hizo esperar. Los puntajes en las pruebas aplicadas pasaron de 4.1 a 5.3 (sobre 10), entre 1995-1996 y 1996-1997. Sin embargo, los puntajes en matemáticas descendieron. La matrícula en el grupo de edad entre 5 y 14 años creció de 90 a 99 por ciento entre 1992 y 1997, contribuyendo a que la entidad pasara del 10º al 4º lugar general en el país. La cobertura en preescolar para los niños de 5 años de edad ya era universal en 1997, partiendo de 70 por ciento en 1992, llevando al estado al 2º lugar general en el país, contra el 17º que tenía anteriormente.

Fuente: Volumen II.

Algunos programas federales —como Oportunidades, CONAFE y el PEC— han eludido los sistemas estatales tradicionales (que aún financian los salarios de los maestros) y se han acercado a los ciudadanos, las comunidades y las escuelas para lograr reformas mediante el establecimiento de relaciones de rendición de cuentas entre las familias/electores y las escuelas y maestros. Como es bien sabido, Oportunidades otorga un subsidio directo a las familias pobres a condición que los niños asistan a la escuela. El programa ha tenido éxito en el sentido de que motiva a la asistencia escolar entre los pobres, pero no fue diseñado para interactuar directamente con ellas, como sí lo hacen los otros dos programas.

El PEC es un programa piloto que transfiere fondos federales a las comunidades que acuerdan cumplir los requisitos del esquema. En este sentido, se requiere la participación de tres partes: (a) los administradores de cada escuela, que deben desarrollar y poner en marcha un plan de mejoras escolares a cinco años; (b) el estado, que debe igualar la aportación federal a razón de 1:3, y (c) la comunidad escolar, que debe participar en el proceso de planeación y puede realizar una contribución financiera a fin de recibir un segundo subsidio federal por el mismo monto.³ En este sentido, los padres de familia tienen un papel fundamental, aunque no realicen contribuciones financieras. No resulta claro de dónde surge la idea de formar parte del PEC, pero varios estados aumentan los incentivos a participar mediante fondos para cubrir el requisito de planeación y para capacitación. La innovación más fundamental parece relacionarse con el otorgamiento de una aportación condicionada al cumplimiento de pasos para mejorar la participación de los estados y comunidades, con énfasis en la rendición de cuentas a los usuarios. Sin embargo, los fondos adicionales sólo pueden utilizarse para fines no salariales. La intención última del PEC es poner a la escuela

³ Las contribuciones financieras de la comunidad vienen de una variedad de fuentes: padres de familia, municipios y el sector privado.

como centro, y el financiamiento sólo es un incentivo para ello. Por ejemplo, en Colima, uno de los estados más exitosos, se ha puesto en marcha el PEC sin recibir fondos federales adicionales, pues la entidad está convencida del valor del programa.

Aunque el PEC funciona sobre y no en lugar de buena parte de la estructura tradicional de la educación básica —los salarios y las condiciones laborales se negocian con el sindicato a nivel nacional, que aún rige a los maestros en las escuelas pertenecientes al PEC—, en principio ofrece suficientes incentivos financieros y apoyo moral para que las escuelas y las comunidades mejoren el funcionamiento de esa estructura, como se comentó en el Capítulo 3. En términos generales ha demostrado su buen funcionamiento como programa piloto, ampliándose a más de 10 por ciento de las escuelas. Conforme se amplía, el reto clave residirá en mantener la condicionalidad y enfocarse en evitar convertirse en otro medio rutinario de financiamiento escolar, sin importar lo que suceda en la escuela misma.⁴ Con esta finalidad, el PEC debería continuar en el Ramo 11 (fondos federales que no se asignan a los estados) y no mezclarse con el Ramo 33, para evitar desviar fondos de la intención original del programa.

El CONAFE, por su parte, se encarga de apoyar el desarrollo de planes de estudio, material didáctico y libros de texto en zonas rurales marginadas. Aunque el programa en sí no altera la estructura institucional tradicional, en la mayoría de las escuelas beneficiarias, un grupo de padres de familia y líderes de la comunidad recibe un subsidio que puede emplear en fines educativos decididos por el grupo. Estos fondos no sólo se ubican en la ruta corta de la rendición de cuentas, con la participación directa de los usuarios, sino que pueden tener un efecto de derrama al involucrar a la comunidad en la escuela y establecer así una relación informal de evaluación y rendición de cuentas para la actividad educativa.

Recuadro 4.3 Experiencias internacionales de autonomía escolar

Comenzando por Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Canadá, se han puesto en marcha o están en vías de hacerlo programas para fomentar la autonomía escolar (o la administración desde la escuela) en varios países, como Hong Kong (China), Indonesia, El Salvador, Nicaragua, Kenya, Kirgystán, Nepal y Paraguay. Estos programas representan un continuo de los grados a los que se delega la toma de decisiones a nivel local, desde la autonomía limitada (como el PEC de México), hasta programas más ambiciosos que permiten contratar y despedir maestros (como el programa Educo, de El Salvador) y esquemas más completos que dan control a las escuelas sobre cantidades sustanciales de recursos (como los de Chicago, Estados Unidos). En ellos se incluyen sistemas educativos que fomentan la administración desde la escuela, los presupuestos escolares, la posibilidad de elegir y el manejo privado y comunitario de las

⁴ Por ejemplo, este fue el destino del programa Carrera Magisterial que, a pesar de su adecuado financiamiento, es evidente que no mejoró la calidad de los resultados, aun considerando su alto costo fiscal.

escuelas (por ejemplo, en los Países Bajos), al igual que propuestas para permitir que los padres establezcan escuelas (por ejemplo, en el Reino Unido, que es similar a los esquemas de Dinamarca y los Países Bajos).

Al evaluar los diversos programas se encuentran varios tipos de impacto. El programa Educo de El Salvador delega la responsabilidad de contratar, supervisar y despedir a los maestros a las asociaciones de padres. Además, los padres también reciben capacitación en administración escolar y cómo ayudar a sus hijos con las tareas escolares. A pesar de la acelerada expansión de las escuelas Educo, la calidad de la educación resultó ser comparable a la de las escuelas tradicionales. De hecho, se consideró que la participación de los padres fue la razón principal del éxito de Educo (Jiménez y Sawada, 1999). Por su parte, el Programa de Escuelas Autónomas de Nicaragua delega la autoridad para determinar cómo se asigna 100 por ciento de los recursos escolares y para contratar y despedir a sus directores a consejos escolares (formados por maestros, estudiantes y una mayoría votante de padres de familia), privilegio del que gozan pocos consejos escolares en América Latina. En dos evaluaciones se encontró que el número de decisiones tomadas a nivel escolar contribuían a mejorar los puntajes escolares (King y Ozler, 1998; Ozler, 2001). Diversas evaluaciones de programas de administración desde la escuela en Estados Unidos han encontrado evidencia de una menor deserción y suspensión de alumnos, pero sin impacto en los puntajes en exámenes (Collins y Hanson, 1991; Taylor y Bogotch, 1992; South, 1991).

Fuente: Volumen II.

III. SALUD

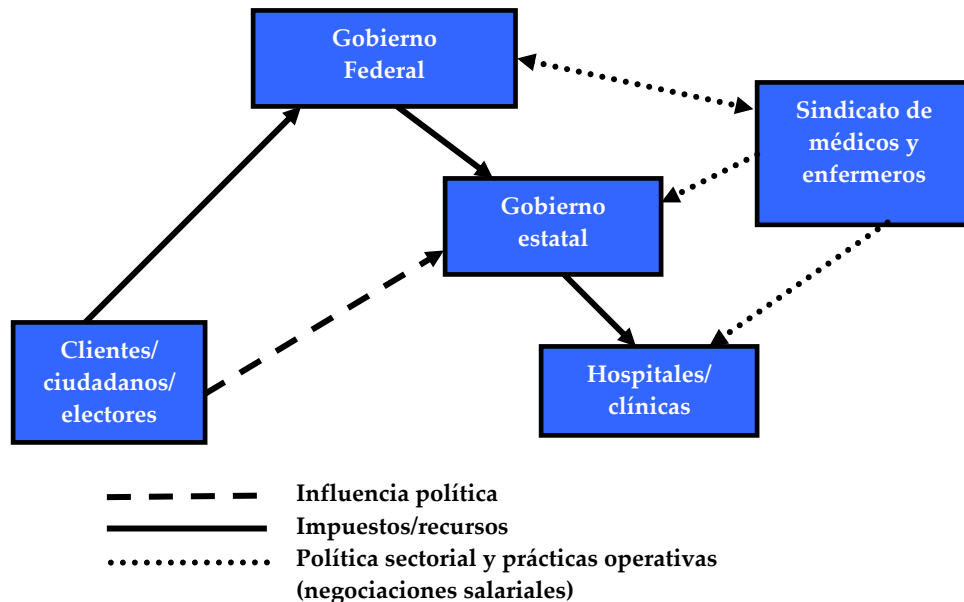
El sector salud en México está más fragmentado que el de la educación, con la mitad de la población y 80 por ciento del gasto público dirigido a los programas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX y demás) y un monto igualmente considerable de uso proveniente del gasto de bolsillo o de seguros privados que se orienta a prestadores de servicios del sector privado (algunos de los cuales también tienen empleo en el sector público). Incluso los pobres gastan montos importantes en servicios de salud, en especial en situaciones catastróficas. De aquí que los programas públicos que se dirigen principalmente hacia los pobres —SSA, IMSS-Oportunidades y el Seguro Popular— sean reducidos, con una porción creciente del total sectorial. Es importante recalcar que estos programas se orientan en particular hacia la población pobre.

SSA

En términos de recursos financieros y número de beneficiarios, la Secretaría de Salud financia el programa de salud más importante para los pobres, que operan en los estados. Del mismo modo que en la educación, el sindicato nacional negocia salarios y condiciones laborales y desempeña un papel importante en el trato uno a uno con los estados. De esta forma, el patrón básico del sector es similar (su esquema de

descentralización se presenta en la Gráfica 4.2), pero con diferente énfasis. Aunque las relaciones laborales son importantes para los programas de la SSA en los estados, son menos dominantes que en la educación básica, pues los aspectos no salariales del sector (establecimientos, medicinas) son más importantes en la salud que en la educación; esto ocurre sobre todo porque los trabajadores de la SSA tienen oportunidad de obtener empleos mejor remunerados en el sector (IMSS, sector privado) y debido a que el sindicato dominante y más activo políticamente es el de trabajadores del IMSS. El sindicato de trabajadores de la SSA no desempeña un papel político importante debido a que (i) las negociaciones para el Seguro Popular —que administra montos considerables de recursos— son locales e independientes; y (ii) los estados también contratan por medio de los organismos públicos descentralizados, que son independientes del sindicato. Los resultados en términos de salud también son más evidentes a nivel público —como la mortalidad infantil, por ejemplo— que los de la educación, y tienden a generar encabezados en la prensa y atraer la atención de políticos estatales y locales. Algunos estados, como Jalisco y Tabasco, han asumido un papel más activo en el manejo de la SSA a nivel estatal y dedicar mayores cantidades de sus recursos no etiquetados (fuera del Ramo 33) a medida que han disminuido las contribuciones federales. En otros estados, como Baja California, Colima, Hidalgo y Oaxaca, el papel federal ha seguido siendo importante, además de registrarse cierto crecimiento en las contribuciones locales.

Gráfica 4.2 Canales de influencia en el sector salud de México: SSA



Los arreglos institucionales varían entre estados, como, por ejemplo, el grado al que el antiguo sistema estatal de salud se ha fusionado con el sistema federalizado. En los lugares donde se contaba con hospitales locales y estatales antes de la descentralización (como Baja California Sur, Jalisco y Tabasco) su combinación con los

establecimientos federalizados ha llevado al fortalecimiento institucional. Por otro lado, en los estados donde se contribuyeron recursos propios considerables (fuera del Ramo 33), las secretarías de salud de las entidades han ejercido un mayor control sobre sus sistemas, incluyendo la contratación y asignación del personal. En general, el sindicato nacional de trabajadores de salud negocia los salarios y muchas de las condiciones de trabajo con el gobierno federal, por lo que la mayoría de las entidades aún no cuentan con la autoridad necesaria para administrar al personal de los servicios de salud.

Recuadro 4.4 Innovaciones institucionales locales en salud: algunos estados

Mecanismos de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal para llegar a acuerdos dentro del sector público, y entre éste y el privado. Se observan algunos avances en la puesta en marcha de los sistemas anuales de seguimiento para la renovación y ajuste de los convenios de administración de recursos humanos e infraestructura de acuerdo con los Sistemas Estatales de Salud. Estos convenios dan lugar a mayores ajustes al modelo de asistencia y en la reasignación de recursos. Sin embargo, el grado de influencia del nivel federal sobre el manejo de recursos y programas de salud sigue siendo alto en aspectos clave del Programa Nacional de Salud. En el caso de los convenios estatales y municipales, se han establecido Acuerdos de Administración implementados por región sanitaria a nivel municipal, ajustados de acuerdo con la demanda por programas de salud y a la infraestructura existente. Con respecto a las asociaciones entre el sector público y el privado, se han logrado avances en estados de alta descentralización como Jalisco. Algunas entidades están intensificando su nivel de participación en la creación y puesta en marcha de instrumentos de coordinación para aumentar la descentralización. Ejemplo de lo anterior son los Convenios de Servicios Estatales de Salud, que permiten coordinar y poner en marcha las actividades de salud financiadas por el sector público a nivel estatal, con servicios de salud prestados por el sector privado. De acuerdo con Arredondo (2005), el Seguro Popular está generando convenios de administración y coordinación con el sector privado mediante el sistema de pago por evento. Además de lo anterior, se están negociando convenios de aportación con el sector privado para la prestación de servicios de salud pública en las zonas de alta marginación, que carecen de infraestructura.

Los convenios institucionales e intergubernamentales y la responsabilidad solidaria entre los niveles federal, estatal y municipal. La descentralización de convenios relacionados con el financiamiento de los servicios de salud ha permitido lograr progresos importantes en cuanto a la responsabilidad solidaria a nivel estatal y, en algunos casos, incluso a nivel municipal. En efecto, existen estados donde el gobierno local es responsable por entre 40 y 50 por ciento de los gastos en salud y, aunque la contribución de los gobiernos municipales no es tan alta (entre 1 y 2 por ciento), existe evidencia de su responsabilidad financiera. Cabe apuntar que no se observaba evidencia de esta presencia antes del inicio de la descentralización. Asimismo, la cultura de la responsabilidad financiera solidaria creada con la descentralización ha facilitado, en la mayoría de los

estados, la puesta en marcha de programas como el Seguro Popular, con aportaciones financieras de los gobiernos estatal y federal, al igual que de las familias. Y aunque aún queda un largo camino por recorrer, esta cultura también ha dado lugar a avances en los indicadores de financiamiento y rendición de cuentas, a una mayor transparencia en la asignación y el uso de recursos para salud y, en especial, a la posibilidad de encontrar fuentes alternativas de financiamiento a nivel local.

Fuente: Volumen II y Arredondo, 2005.

Seguro Popular

El Seguro Popular es un programa nuevo, que comenzó en 2001⁵ con la finalidad de contribuir a que la población sin cobertura de seguridad social, especialmente los pobres, tuviera la capacidad de enfrentar situaciones relacionadas con la salud y avanzar hacia un esquema de financiamiento basado en la demanda —en el número de beneficiarios—, más que en la oferta de personal médico y su distribución a principios de los años noventa. Los objetivos del programa residen en crear una cultura de prepago en los servicios de salud, para crear incentivos por el lado de la demanda y fomentar el poder del usuario frente a los prestadores de servicios. A la fecha, sólo se ha observado un ligero cambio en la primera fase con respecto al modelo usual de la SSA. El estado recibe más dinero si registra un mayor número de beneficiarios, de forma que cualquier incremento en el financiamiento tiende a seguir la ubicación de los beneficiarios en el estado, con lo que las entidades tienen un motivo para registrar más beneficiarios. Es necesario verificar si el usuario ya está registrado en alguno de los esquemas regulares de aseguramiento (por ejemplo, el IMSS), pero las autoridades no tienen incentivos para verificar si algún miembro de la familia está afiliado ya en otro estado, o en realidad cumple los requisitos para no pagar cuota o pagar la cuota reducida.⁶ Se supone que las familias deben renovar su registro cada año y comprobar que cumplen las condiciones necesarias para formar parte del programa. Cuando un beneficiario queda registrado, ni la selección de clínica u hospital, ni la satisfacción (o insatisfacción) con el tratamiento tienen impacto alguno sobre el financiamiento que recibe el prestador del servicio. De aquí que los usuarios tengan poco poder real o capacidad para influir sobre los prestadores de servicios como sí lo tendrían en un

⁵ El Seguro Popular comenzó como programa federal en 2001. En 2004, dejó de serlo al convertirse en parte de los nuevos convenios de seguro público establecidos por el Sistema de Protección Social en Salud.

⁶ Los estados argumentan que 90 por ciento de los inscritos forman parte del quintil más bajo de la distribución del ingreso (los pobres extremos), lo que significa que no les cuesta nada registrarse y los estados no tienen que demostrar haber recibido pago alguno de parte de los beneficiarios. Este sería un enfoque notable de orientación hacia los pobres, mucho mejor que Oportunidades. La ENIGH, que es una fuente de información más objetiva, muestra una orientación mucho más laxa, pues de ahí se desprende que 37 por ciento de los beneficiarios del Seguro Popular pertenecen al quintil más bajo. No obstante, el programa sigue siendo redistributivo a favor de los pobres. Al parecer, el gobierno federal debe dedicar algo de esfuerzo a dar seguimiento al cumplimiento de los estados con las reglas para cobro de cuotas y reparto de costos.

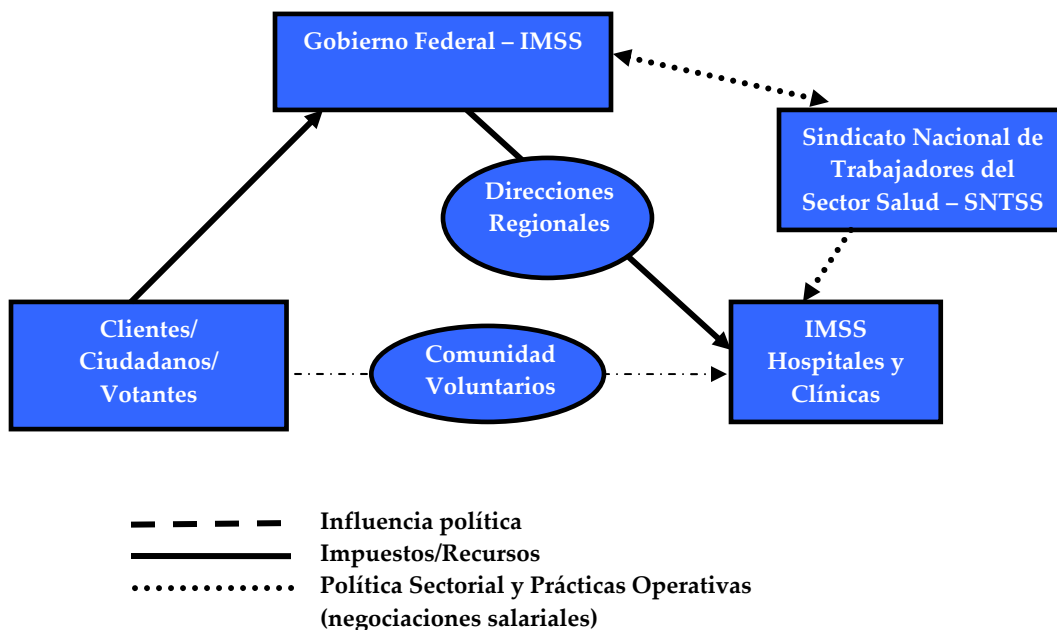
bases temporales, a fin de responder rápidamente al crecimiento en la demanda, por lo que no están sujetos a las reglas usuales de asignación de personal que se negocian con el sindicato.⁷ Esto abre un margen potencialmente importante a partir del cual las secretarías de salud de los estados y los administradores de establecimientos podrían mejorar la eficiencia y la calidad.

IMSS-Oportunidades

Desde los años ochenta y antes de la descentralización de la SSA hacia los estados, mediante IMSS-Oportunidades, el gobierno federal ha prestado servicios de salud en comunidades marginadas rurales y urbanas, empleando instalaciones y personal del IMSS, pero que no forman parte del sistema central de la institución. En contraste con otros programas de descentralización que se comentan en este informe, ni los gobiernos estatales, ni los municipales desempeñan un papel significativo, aunque la administración está desconcentrada hacia direcciones regionales (que normalmente abarcan más de un estado). Asimismo, el programa requiere de “comités comunitarios” que proporcionen algunos insumos laborales (no calificados) para la prestación de servicios locales (Gráfica 4.4). En los objetivos de IMSS-Oportunidades se menciona “la participación comunitaria para el autocuidado de la salud” y, por su cercanía, estos grupos de ciudadanos tienen el potencial de ser un conducto de rendición de cuentas, aunque no existe una especificación formal de tal función. Algunos estados, como Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca y Tabasco, muestran que estas relaciones comunitarias en efecto mejoran la transparencia (Volumen II).

⁷ Los tabuladores se establecen a nivel local, probablemente en línea con tasas negociadas con el sindicato, aunque no se cuenta con datos al respecto.

Gráfica 4.4 Canales de influencia en el sector salud de México: IMSS-Oportunidades



A febrero de 2006 no se había registrado un contacto formal entre los prestadores de servicios de la SSA y el financiamiento y el sistema IMSS-Oportunidades, excepto en el sentido de que los Comités Estatales de Salud supervisan ambos. Existe una propuesta oficial para cambiar las reglas, de manera que los usuarios de IMSS-Oportunidades pudieran migrar hacia el Seguro Popular. Debido a que el Seguro Popular no es un prestador de servicios como tal, esta propuesta podría significar la transferencia de IMSS-Oportunidades hacia las instalaciones estatales de la SSA, que asumiría la obligación de prestar servicios y recibiría parte del dinero que se canaliza a IMSS-Oportunidades. No queda claro si el total del financiamiento de IMSS-Oportunidades (la parte correspondiente al IMSS) pasaría a la SSA, como tampoco lo que sucedería con el personal de IMSS-Oportunidades y sus establecimientos. Una forma alternativa de fusionarlos consistiría en dar a los usuarios del Seguro Popular la opción de llevar su dinero y necesidades de servicio a instalaciones de IMSS-Oportunidades o a centros estatales de la SSA. Es necesario dejar en claro los procedimientos para vincular al Seguro Popular con el programa IMSS-Oportunidades.

El sector salud mexicano, que este informe analiza sólo en parte, está seriamente fragmentado con varias organizaciones diferentes de prestadores de servicios y financiamiento de integración vertical, además de niveles de fragmentación geográfica entre estados. Esto crea problemas no sólo en términos de la coordinación por el lado gubernamental, sino también desde el punto de vista del usuario, para saber dónde obtener servicios y a quién debe exigirse la rendición de cuentas. El mismo problema surge en otros ámbitos, en especial en agricultura y desarrollo rural, donde existe una amplia proliferación de programas. La fragmentación aumenta los costos

administrativos y de transacción y duplica establecimientos, sin dar a los ciudadanos el beneficio de la opción, excepto para migrar al sector privado. La alta rotación en el mercado laboral y la migración interna generan muchos resultados posiblemente confusos. Por ejemplo, un campesino puede vivir en Oaxaca y ganarse la vida parte del año trabajando su propiedad de dos o tres hectáreas, para luego migrar el resto del año a Sinaloa, donde trabaja como jornalero en la explotación agrícola de alguien más. Así, recibe servicios de salud parte del año (en Oaxaca) mediante IMSS-Oportunidades y otra parte del año (en Sinaloa) en el IMSS. Otro campesino del estado fronterizo de Guerrero, con el mismo patrón migratorio, recibe servicios de salud en el primer estado por medio del programa estatal de la SSA (porque IMSS-Oportunidades no opera ahí) y del IMSS en Sinaloa. Una trabajadora urbana de Tabasco, que migra temporalmente a una maquiladora en Chihuahua, recibe servicios de salud del IMSS mientras está en el norte, y de la SSA en Tabasco, cuando regresa a su entidad de origen. En este entorno, resulta difícil para los campesinos de Oaxaca y Guerrero y para la trabajadora de Tabasco (que son probablemente pobres), entender cuál es el organismo gubernamental responsable por la prestación de servicios de salud, y más difícil aún exigir la rendición de cuentas por posibles fallas.

Desde una perspectiva macro, la fragmentación del sector salud resulta en varias brechas y traslapes en la asignación de responsabilidades y financiamiento y, algunas veces, en falta de correspondencia entre ambos elementos. En los tiempos del gobierno de un solo partido, el PRI tenía la capacidad de mediar en estas diferencias y generar una situación coordinada. La complejidad del sector ha crecido a lo largo de la última década y la capacidad mediadora de un solo partido ha disminuido, aunque se observan casos de mejoras en la coordinación en estados donde el mismo partido está alineado en los diversos niveles de gobierno.

Los convenios actuales de financiamiento de la prestación de servicios de salud pública en México son únicos en el sentido de que descansan ampliamente sobre financiamiento basado en insumos y capacidad y, prácticamente, no utilizan el financiamiento como herramienta para motivar o recompensar el desempeño. La integración entre la parte que financia y los prestadores de servicios obstaculiza la utilización de este tipo de "adquisición activa". La integración entre financiero y prestador de servicios, al extenderse no sólo a los hospitales, sino también a los prestadores de servicios primarios, implica que la barrera para aumentar los incentivos es muy grande. La integración no sólo impide pagar a los prestadores de servicios por su desempeño, también obstaculiza la entrada de competidores (ya sean prestadores de servicios de otra red pública o de prestadores privados). Debido a que esta integración funge como barrera a la introducción de la adquisición activa, no sorprende que tantos estudios concuerden en la necesidad de separar a la parte que financia de la que presta servicios en el sistema mexicano de salud. En el Recuadro 4.6 se describen los fundamentos de estos convenios y la experiencia internacional al respecto.

Recuadro 4.5 La separación de las fuentes de financiamiento y los prestadores de servicios de salud: experiencias internacionales

Los análisis del sistema mexicano de salud han concluido que los arreglos organizacionales para los servicios financiados con fondos públicos contribuyen en gran medida a su desempeño deficiente (OCDE, 2005c). Los analistas coinciden en sugerir que se requiere cierto nivel de separación entre prestadores de servicios y las partes que los financian, a fin de fomentar la eficiencia y la capacidad de respuesta por parte de las organizaciones de servicios de salud, tanto de la SSA como de las diversas organizaciones integradas de la seguridad social. De igual manera, esta separación se percibe como importante para permitir la “adquisición cruzada” como medio para generar la posibilidad de seleccionar prestadores de servicios (posibilidad de elegir para los compradores; posibilidad de elegir para los pacientes) y reducir la duplicación de capacidades.

El cambio hacia la adquisición activa. Aunque era una práctica relativamente común hace 20 años, el financiamiento de los prestadores de servicios de salud basado en capacidades o insumos ha disminuido en todo el mundo. Un análisis internacional de sistemas de salud con funcionamiento adecuado revela pocos ejemplos de financiamiento pasivo de prestadores de servicios con base en capacidad; es decir, presupuestación con base en historiales. Una serie de publicaciones recientes han documentado y buscado explicaciones para esta tendencia (OMS, 2000; Figueras, Robinson, *et al.*, 2003; Preker, 2005).

La separación entre adquirente y prestador de servicios tiene cinco objetivos centrales.

- Los servicios pueden mejorar al vincular los planes y las prioridades con la asignación de recursos, por ejemplo, cambiando los recursos hacia intervenciones más eficaces en función de su costo y entre fronteras de servicios (como de pacientes hospitalizados a consulta externa). De aquí que la adquisición sea una forma alternativa de llevar a cabo algunas medidas que tradicionalmente se realizan mediante planeación;
- Las necesidades de salud de la población y las expectativas de los consumidores se satisfacen al integrarlas a las decisiones de adquisición;
- El desempeño de los prestadores de servicios mejorará al ofrecer palancas a los compradores, en forma de incentivos financieros o herramientas de seguimiento que puedan utilizarse para aumentar la capacidad de respuesta y la eficiencia del prestador de servicios;
- La administración se puede descentralizar y la toma de decisiones delegarse al permitir que los prestadores de servicios se centren eficientemente en la producción de los servicios definidos por el comprador;
- La distinción de funciones puede generar competencia o conflictos entre prestadores de servicios, por ello, se utilizan mecanismos de mercado para aumentar la eficiencia.

Otro objetivo clave de la distinción entre adquirente y prestador de servicios dentro de los sistemas de salud, operados por el sector público, reside en disminuir las rigideces administrativas que generan los modelos de orden y control, de estructura jerárquica. A menudo, este tema se trata sustituyendo una serie de relaciones contractuales nuevas con mecanismos jerárquicos de control.

Experiencias con la introducción de la adquisición activa. Entre los países que han introducido algún tipo de adquisición dentro del sector público se encuentra Austria en los años ochenta (Fidler, Haslinger, *et al.*, 2006), Suecia, comenzando por varios consejos de condado en 1990 (Harrison y Calltrop, 2000), Finlandia en 1993 (OCDE, 2005a), Nueva Zelanda en 1993 (Scott, McKenzie, *et al.*, 2003; Ashton, Cumming, *et al.*, 2004), y el Reino Unido en 1991 (Ham 2003). También en el sur de Europa se observan varios ejemplos. En España, el país vasco y Cataluña han adoptado un sistema de adquisición. En Italia, se emplean las relaciones de adquisición en los hospitales escuela. Asimismo, en Portugal, en 1998 se establecieron organismos especiales con la responsabilidad de contratar con los prestadores de servicios de salud en cada administración regional. Aunque todos los organismos han enfrentado dificultades en su puesta en marcha (Ham, 2003), en términos generales los resultados han sido favorables (Ham y Hawkins, 2003).

Durante los años 90, la mayoría de los países de Europa del este, que habían integrado el financiamiento y la prestación en el sector público, establecieron sistemas de seguridad social en salud. Este cambio separó el financiamiento (seguro y fondos) de los prestadores de servicios (hospitales autónomos o prestadores de servicios primarios independientes). Entre los países donde se ha puesto en práctica este concepto se encuentran Armenia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Letonia, Polonia, Rumania, la Federación Rusa, Eslovaquia y Eslovenia.

Aunque la introducción de reformas en este sentido se discute con frecuencia para su empleo dentro de sistemas integrados del tipo "Sistema Nacional de Salud", también afecta a los sistemas de seguro social en salud que han mantenido la distinción entre financiamiento y prestación desde sus inicios. A pesar de la separación en términos organizacionales, hasta hace poco tiempo, la adquisición era un ejercicio pasivo que involucraba el reembolso de gasto a prestadores de servicios con sólo algunos incentivos financieros y límites presupuestarios máximos para garantizar la contención de costos. Los contratos no se centraron en precios o eficiencia, como tampoco se consideraban apelables. Por ejemplo, en los países con seguro social en salud como Alemania o los Países Bajos, los fondos de servicios médicos normalmente tienen la obligación legal de participar en contratos uniformes y colectivos con cada médico de su área de operación.

Durante los últimos años, países como Austria, Alemania, Israel y los Países Bajos han buscado transformar a los aseguradores de compradores relativamente pasivos a un grupo más discriminador y prudente. Estos países han introducido de forma progresiva formas más selectivas de adquisición de acuerdo con criterios de desempeño. Un factor impulsor de ello ha sido la introducción de competencia en el ámbito de los seguros en muchos de estos países, permitiendo

que cada ciudadano elija entre aseguradores oficiales o compradores de servicios. Esta reforma sugiere que la introducción de incentivos de mercado para aseguradores llevaría a una mejor administración de la recaudación, a prácticas más innovadoras y a adquisiciones más eficaces en función de su costo. Desde 1992, en los Países Bajos se permitió que los fondos de servicios médicos y los aseguradores privados negociaran con los prestadores de servicios niveles de cuotas más bajos que los aprobados oficialmente; desde 1994, los fondos de servicios de salud contaron con la opción de contratar selectivamente con médicos y farmacéuticos. Ello implica un cambio radical con respecto a las prácticas anteriores, de acuerdo con las cuales cada fondo de servicios de salud tenía la obligación legal de contratar con todos los prestadores calificados de la zona de cobertura que solicitaba un contrato.

Casos especiales de atención primaria. En la mayoría de los países de ingresos medios y altos, la atención primaria es organizada y proporcionada por prestadores de servicios independientes a quienes contrata y paga un organismo de financiamiento público o social. En la mayoría de los casos, o en todos, el pago consiste principalmente de una cuota anual basada en los pacientes que eligen al prestador de servicios y se registran con él. El pago combina un componente de capitación (que cubre un paquete básico de servicios) más pagos por evento por algunos servicios que tienden a no ser suficientes cuando se encuentran agrupados en un paquete. Un número limitado de países utiliza, sobre todo, el reembolso de pagos por evento (como Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos).

El empleo de pagos pasivos (mediante salarios) por la prestación de servicios primarios es poco utilizado entre los países de la OCDE (como los países escandinavos, Portugal y Grecia). Durante los últimos años, incluso estos pocos países han puesto en marcha reformas hacia una adquisición más activa. Por ejemplo, Finlandia introdujo un sistema de pago que incluye 40 por ciento del pago basado en la selección de los pacientes (registro) y el uso (pago por evento). De igual manera, Suecia inició la contratación con prestadores de servicios primarios en una serie de condados. En este caso, la mayor parte del pago a los médicos proviene de la capitación y de pagos por evento. Evaluaciones realizadas han encontrado que los resultados son positivos en términos generales. Por ejemplo, en Suecia, Sorensen y Grytten encontraron que el cambio hacia la adquisición generó un incremento de productividad de 23 por ciento en el corto plazo y de 40 por ciento en el largo plazo (Sorensen y Grytten, 2003).

Como se comentó en párrafos anteriores, los países de Europa oriental pusieron en marcha la separación entre financiamiento y prestación en su sistema, incluyendo la atención primaria. Una evaluación en Estonia encontró que los resultados iniciales fueron favorables (Koppel, *et al.*, 2003).

IV. INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Como se comentó en el Capítulo 2, la fuente más importante de financiamiento para el suministro local de infraestructura social es el FAIS, que pertenece al Ramo 33.

El FAIS es un candidato adecuado para la descentralización eficiente en el sentido de que, en general, las externalidades asociadas con los proyectos que financia quedan internalizadas en su totalidad a nivel municipal, además de ser un buen ejemplo de una “ruta larga” más corta. Asimismo, si la información está a disposición de todo el público—incluyendo, por ejemplo, datos sobre inversiones en agua y caminos— la participación directa de los beneficiarios mejoraría la selección y ejecución de proyectos. Sin embargo, no existen garantías de que esto suceda, o de que la descentralización será a favor de los pobres, a pesar de los requerimientos de la ley y las fórmulas para orientar los fondos. De igual forma, varios elementos pueden desempeñar un papel crucial en esta situación, como los aspectos políticos asociados con las relaciones entre estados y municipios y al interior de los segundos, la falta de representación de las comunidades más pobres en la toma de decisiones y la falta de capacidad e información a nivel local.

El FAIS se diferencia de manera sustancial del FAEB o el FASSA en cuatro aspectos. Primero, el FAIS no estuvo precedido por ningún acuerdo descentralizador con estados o municipios. El PRONASOL fue creado por decreto presidencial en 1988; más adelante, la mayor parte de sus fondos se distribuyó a los gobiernos subnacionales mediante una fórmula explícita, luego de otro decreto presidencial emitido en 1996. Fue entonces cuando el Congreso lo transformó en el FAIS con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, en un proceso sin intervención de sindicatos y muy poca participación de los gobernadores de los estados. Segundo, los recursos del FAIS no están atados a salarios, como en el caso de casi todo el FAEB y la mayor parte del FASSA. Ambas características generan un proceso político distinto, con muchas menos limitaciones y, por ello, una descentralización más profunda. Tercero, la Ley de Coordinación Fiscal requiere que los recursos del FAIS estén orientados explícitamente al alivio de la pobreza. Cuarto, y último, requiere que la mayor parte de los fondos se transfiera a los municipios, no a los estados.⁸ Asimismo, los fondos del FAIS no se dirigen a servicios para la población en general (como educación básica o salud), sino para inversión física en una amplia gama de renglones orientados a ayudar a los pobres, de aquí que tanto estados como municipios gocen de una flexibilidad considerable en sus decisiones de gasto.⁹

La medida en la que los gobiernos locales pueden utilizar estos recursos para las prioridades que se han determinado a nivel local varía de un municipio a otro, y

⁸ La Ley de Coordinación Fiscal dispone que el FAIS se presupueste a razón de 2.5 por ciento de la recaudación federal participable aprobada por el Congreso en la Ley de Ingreso, sin importar las fluctuaciones de la recaudación durante el año o su valor al cierre del ejercicio. Del presupuesto total para el FAIS, 2.2 puntos porcentuales se distribuyen a los municipios y 0.3 por ciento a los estados.

⁹ Los fondos transferidos a los municipios se pueden utilizar para proyectos relacionados con agua potable, drenaje, infraestructura urbana (banquetas, mercados) electrificación rural y en colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejorías a la vivienda (pisos de cemento, pintado de muros), caminos rurales e infraestructura productiva rural (irrigación). Los fondos transferidos a los estados se utilizan para trabajos y actividades con impacto regional o intermunicipal (Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33).

dependerá también de la disponibilidad de otros fondos para proyectos de infraestructura. Los organismos federales reafirman su autoridad central en algunos casos, cuando los gobiernos locales se sienten obligados a utilizar sus recursos del FAIS (o lo hacen) para pagar la parte local que les corresponde en los proyectos federales, como en el caso de los proyectos hidráulicos dirigidos por CONAGUA. Sin embargo, en otras instancias, los municipios utilizan los recursos del FAIS para cubrir las prioridades que ellos mismos identifican, para las que podría no contarse con financiamiento federal o estatal. La teoría y la experiencia internacional en cuestiones de descentralización sugieren que es eficiente contar con una combinación de estos dos resultados. Existen algunas actividades con externalidades nacionales (o por lo menos regionales) y claros beneficios locales, para las que se pueden combinar con eficacia estos dos intereses en los convenios de cofinanciamiento. Además, los municipios con bases tributarias bajas (aproximadas por el índice de marginación en la fórmula del FAIS) necesitan contar con recursos para llevar a cabo proyectos de su elección y que sólo tienen beneficios locales.

El FISM también puede apoyar la generación de capacidad en los municipios, aunque datos preliminares sugieren que los gobiernos locales no están aprovechando esta opción. La descentralización en ausencia de capacidad local adecuada puede generar pocos cambios en resultados, aunque no significa que no puedan realizarse al mismo tiempo. La experiencia muestra que las capacidades locales se amplían de la mejor manera a medida que maduran los sistemas descentralizados, aunque lograr que suceda de forma secuencial sigue siendo difícil. En este sentido, los municipios pueden asignar hasta 2 por ciento de los fondos del FISM para apoyar los programas de generación de capacidad institucional. Sólo en el caso de este gasto se requiere que los municipios convengan un plan de desarrollo institucional con las autoridades federales y estatales antes de realizar el gasto. Este requisito probablemente podría explicar por qué los municipios no están asignando fondos a este fin, en especial dado que pueden hacerlo a las categorías restantes si no se utiliza para generación de capacidad. No se cuenta con información sobre los montos de gasto en esta categoría, de aquí que resulte difícil saber cuáles son los problemas que se tratan mediante la generación de capacidad. Por ejemplo, la información de que se dispone del estado de Veracruz sugiere que el porcentaje de esta categoría es muy bajo, 0.64 por ciento del FISM asignado a desarrollo institucional. La cifra se reduce a 0.25 por ciento si sólo se consideran los 30 municipios más pobres.

Los niveles superiores de gobierno son los que se encuentran en la mejor posición para fomentar la capacidad a nivel local, al ofrecer incentivos a los municipios para que igualen el crecimiento de capacidad que obedece a la demanda con asistencia y financiamiento por el lado de la oferta. Los estados normalmente desempeñan esta función, estableciendo asociaciones con los gobiernos municipales o cofinanciando programas de desarrollo institucional y, aunque no necesariamente sean específicos al FISM, puede tener impacto en un proyecto de este fondo. En general, 74 por ciento de los municipios informan haber recibido capacitación de los gobiernos estatales, en comparación con 34 por ciento del gobierno federal.

Por otro lado, en comparación con la descentralización de la educación y la salud, la de la infraestructura social mediante el FAIS está más dirigida a los pobres o, por lo menos, a los gobiernos municipales con proporciones altas de población pobre, en especial en los estados en estas condiciones. Este beneficio potencial para los pobres aumenta por una característica distintiva del FAIS, que se relaciona con los mandatos de ley a los gobiernos estatales y municipales para (a) informar a los habitantes de las jurisdicciones respectivas acerca del alcance, los costos y los beneficiarios potenciales de cada proyecto financiado por el FAIS; (b) fomentar la participación de la comunidad en la selección previa de proyectos, su ejecución y su evaluación posterior, y, (c) informar a la población al cierre del año fiscal acerca de los resultados obtenidos. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal no especifica cómo alcanzar estos tres objetivos, cómo se les dará seguimiento (o no), o el tipo de sanciones que se aplicarán en caso de que no se cumpla con estas disposiciones.

La medida en que los fondos del FAIS contribuyen a aliviar la pobreza depende de dos consideraciones más. La primera se deriva de la interacción entre los gobiernos estatales y los municipales. El presupuesto federal no tiene capacidad legal de erogar fondos directamente a los municipios, de modo que, primero, debe transferir los recursos del FISM del gobierno central hacia los presupuestos de los estados y, de ahí, al presupuesto municipal, en las condiciones y los términos dispuestos por las legislaturas de los estados y la reglamentación federal.¹⁰ Así, además de las reglas federales para el uso de recursos del FAIS, las leyes estatales y las reglas operativas son cruciales, y generan una varianza potencial considerable entre estados en cuanto a los resultados en términos de alivio de la pobreza. Algunos estados simplemente transfieren los fondos del FISM a los municipios y acuerdan con ellos ciertos requisitos de planeación e implementación, mientras que otros imponen restricciones sustanciales a sus municipios antes de erogar los fondos, como se describe más adelante. Algunos estados también intervienen por medio de incentivos fiscales positivos (normalmente mediante recursos del FISE) para recompensar a los municipios cuyas inversiones del FISM cumplen ciertos criterios o que alcanzan objetivos determinados en términos de cobertura de infraestructura social. El Recuadro 4.6 compara las experiencias en Puebla y Veracruz.

Recuadro 4.6 Comparación de convenios institucionales: el caso de Puebla y Veracruz

Veracruz y Puebla difieren en el nivel de intervención en los programas municipales del FISM. Ambos estados han emitido lineamientos para regular la planeación, implementación, información y supervisión de proyectos financiados

¹⁰ En los comienzos del FAIS surgió una controversia importante entre el gobierno federal y algunos estados acerca de qué tanto podía la legislación estatal alterar las fórmulas de distribución hacia los municipios de la Ley de Coordinación Fiscal o imponer algún tipo de condición. La controversia no llegó a los tribunales y se resolvió mediante un convenio que consistió en que se observarían las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal, y se permitiría que los estados impusieran condiciones a sus municipios.

mediante el FISM. Una diferencia importante en este sentido es que la intervención de Puebla es mayor, al condicionar las erogaciones del FISM a un proceso de aprobación del organismo de normatividad sectorial del estado. Por ejemplo, en Veracruz, un municipio debe presentar para revisión sus expedientes de proyectos en los renglones de educación, salud, agua y caminos ante los organismos estatales. Sin embargo, esto no afecta las erogaciones mensuales que reciben de los fondos del FISM. En cambio, Puebla solicita la revisión previa de los expedientes de proyectos para erogar los fondos. Al igual que otros estados, Puebla impone reglas para el proceso de planeación y asignación de proyectos y establece criterios de selección y sucesión de inversiones, pero sólo en este estado es posible hacer cumplir estas reglas, pues los fondos están condicionados a la aprobación del gobierno estatal. Cabe apuntar que algunas de estas reglas tienen mucho sentido, como la de requerir que la cobertura del suministro de agua alcance cierto porcentaje antes de canalizar los fondos a mejoras urbanas generales, o la de insistir que los trabajos de suministro de agua concluyan en una colonia antes de poner en marcha proyectos de (re)pavimentación de caminos. Entre 1998 y 1999, Puebla también tuvo en funcionamiento un programa de incentivos para municipios, que proporcionaba financiamiento de contrapartida para inversiones prioritarias en infraestructura financiadas por el FISM.

¿Cuál fue el impacto del condicionamiento de las erogaciones en Puebla? A partir de la información obtenida en una encuesta entre presidentes municipales en ciertos años, no existe evidencia de una mayor eficiencia en la asignación de fondos del FISM en los municipios poblanos. En 1999, cuando el programa de incentivos fiscales de Puebla estaba vigente, se observó una fuerte correlación de las asignaciones con las necesidades y una clara diferencia con Veracruz, que no tenía un programa así. Años más tarde, cuando el programa de incentivos concluyó, no se observaron diferencias significativas en el nivel de correlación entre necesidades y asignaciones. Mediante investigaciones adicionales en otros estados se intentará verificar o refinar este patrón antes de derivar conclusiones definitivas.

En un análisis de los convenios institucionales relacionados con el FAIS en diez estados, se encontró que los gobiernos estatales establecen lineamientos operativos para el FISM y es probable que casi todos los estados sigan esta práctica de alguna manera (los detalles se pueden consultar en el Volumen II). Ocho de diez estados han incorporado reglas operativas o manuales y, en algunos casos más, han impuesto restricciones o requisitos para la aprobación de proyectos en el organismo sectorial del estado. Todos estos lineamientos requieren considerar la voz de los clientes y las comunidades en la planeación y selección de proyectos del FISM (Gráfica 4.5). El canal principal para ello son los Consejos de Planeación Municipal, que son agrupaciones que normalmente incluyen representantes comunitarios de cada localidad, del gobierno municipal y, en algunos casos, de los organismos sectoriales del estado. Los detalles varían por estado y no resulta claro si estos mecanismos contemplan una representación eficiente de la población o en qué medida representan a los pobres. En general, la lista

de trabajos a financiar mediante el FISM se conviene en el consejo y es dada a conocer por el gobierno municipal antes del inicio del año calendario. La existencia de lineamientos operativos facilita el uso de estos recursos. La existencia de lineamientos estatales es deseable si busca una mejor aplicación de la ley. Sin embargo, algunos lineamientos operativos contradicen o van más allá de la ley federal, por ejemplo, al permitir el gasto en becas escolares o al condicionar las transferencias a los municipios, como en el caso de Puebla.

Asimismo, en algunos casos, para mejorar la sucesión de inversiones, la reglamentación estatal ha incluido límites máximos en ciertos gastos, a fin de establecer prioridades para trabajos específicos de infraestructura o para localidades determinadas. Por ejemplo, en Guerrero, los municipios deben gastar por lo menos 10 por ciento del total del fondo en zonas rurales. En Puebla, los municipios no pueden gastar recursos en zonas urbanas hasta que se alcance un objetivo determinado en cuestiones de cobertura de drenaje (incluyendo zonas rurales), y no pueden pavimentar caminos en una comunidad hasta que se hayan realizado los trabajos necesarios de infraestructura hidráulica y de drenaje bajo los caminos. En Aguascalientes, las inversiones del FISM son asignadas entre la cabecera municipal y las localidades de acuerdo con la distribución poblacional. En Zacatecas, por su parte, el porcentaje de financiamiento comunitario varía para trabajos de naturaleza más “pública”, como los parques y las plazas.

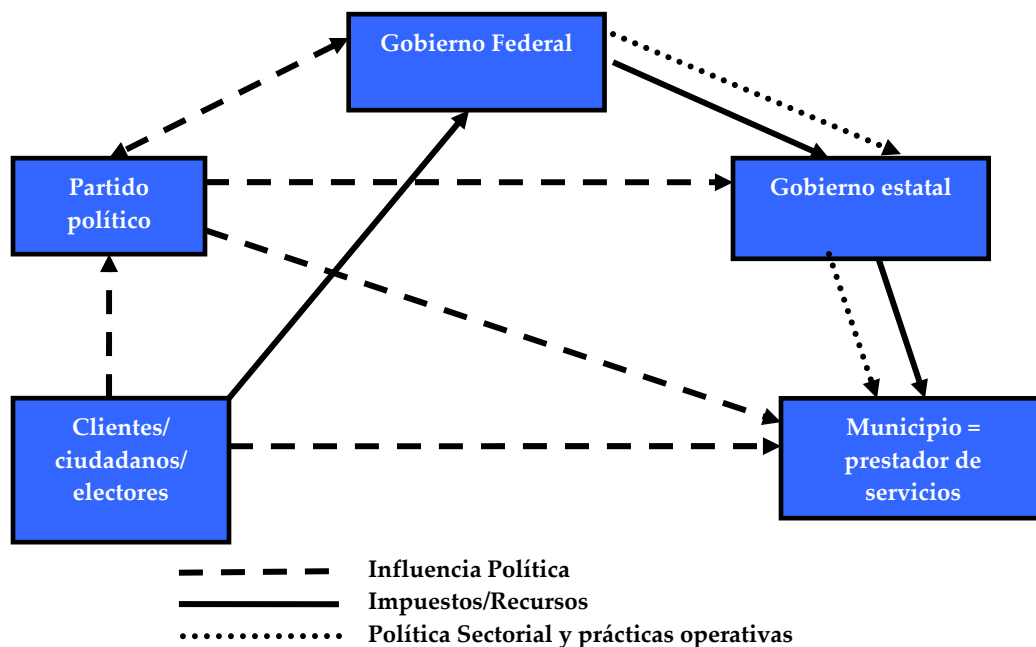
A su vez, estas condiciones locales pueden justificarse plenamente en términos económicos. Así, existen leyes, como en Puebla, que requieren que los municipios lleven a cabo un proceso de participación comunitaria y de análisis costo beneficio a fin de mejorar la calidad de sus proyectos antes del desembolso de los fondos. Los estados también pueden intentar resolver problemas de coordinación entre municipios colindantes; por ejemplo, con respecto a un centro de salud (de modo que tal vez se construya uno solo con fondos conjuntos, en lugar de dos centros diferentes menos equipados), aunque se cuenta con poca evidencia de financiamiento del FISM a proyectos intermunicipales. También puede ser posible que los estados deseen generar economías de escala a partir, por ejemplo, de un camino rural (de modo que, al unir los fondos, se construya uno más largo en lugar de dos segmentos separados). O, tal vez, prefieran convencer a un solo municipio para que lleve a cabo un proyecto de mayor tamaño como la instalación de una red de drenaje, mediante incentivos para hacerlo con fondos estatales por el mismo monto.

Aunque estas intervenciones pueden mejorar la calidad de los gastos realizados mediante el FISM, pueden tener un costo en el sentido de alejarse del modelo de descentralización apoyado por la reforma de 1998, creando oportunidades para que los estados ejerzan su control político al obstaculizar proyectos en municipios de diferentes partidos políticos o grupos. Asimismo, este nuevo estrato de reglamentación ha opacado aún más las reglas del juego con respecto a las categorías de gasto permitidas, los objetivos generales del financiamiento de la infraestructura (no todas las inversiones

en infraestructura tienen un motivo de alivio de la pobreza), y los mecanismos de reporte, en la medida en que alguna regulación estatal permita el gasto en categorías que no estén permitidas en la ley federal.

La segunda consideración relacionada con el impacto del FAIS sobre la reducción de la pobreza es intrínseca a los municipios, ya que la Ley de Coordinación Fiscal no especifica la distribución de los fondos en cada municipio. Aunque en México existen cerca de 2,500 municipios, se cuentan casi 200,000 localidades dentro de esos municipios, y la mayoría son pequeñas y pobres (con entre 500 y 2,500 habitantes). Los fondos en efecto pueden llegar a un municipio pobre, pero los incentivos, las preferencias y las relaciones entre el presidente municipal, el consejo y los demás poderes involucrados determinarán cómo se distribuyen entre la cabecera municipal y las localidades restantes y el grado al cual los proyectos respondan a las necesidades de los pobres, pues no todos aquellos que viven en un municipio pobre lo son necesariamente. Una vez que los fondos llegan al municipio existe poca o nula dirección para que las autoridades municipales identifiquen los proyectos que mejorarán más las condiciones de vida de los pobres, situación que se agudiza en los municipios de alta pobreza, donde generalmente se carece de la capacidad técnica necesaria para hacerlo. Un nivel adecuado de información puede apoyar el proceso de toma de decisiones al seleccionar las obras a financiar, además de contribuir a contrarrestar la presión de los grupos políticos. El gobierno federal de hecho se esfuerza por proporcionar este tipo de información. En este sentido, también resulta crucial la capacidad de las autoridades municipales para ejecutar y supervisar proyectos, en especial en las comunidades más pobres.

**Gráfica 4.5. Canales de influencia en el sector de infraestructura social de México
FAIS-FISM**



La ley federal sólo proporciona lineamientos generales para planear y poner en marcha trabajos financiados mediante el FAIS: los gobiernos municipales deberían fomentar la participación de las comunidades beneficiadas en la programación, implementación, seguimiento y evaluación de los mismos. Los estados y municipios utilizan los mecanismos de planeación participativa con los que cuentan (si los tienen) y, por ello, el grado al que se logre la participación de las comunidades depende más de que los sistemas estatales y municipales sean los adecuados que en el suministro a nivel federal.

La reglamentación federal también requiere que los estados y municipios den a conocer públicamente el costo de los trabajos de infraestructura; el monto del FAIS asignado a cada uno, así como las ubicaciones, los principales beneficiarios y las características generales de los trabajos financiados. De igual manera, hacia fines de cada año, deben informar a la población acerca de los resultados alcanzados, aunque no se ha definido una metodología para la evaluación posterior. Estos requerimientos no se han aplicado sistemáticamente. Sin embargo, en 2004, SEDESOL generó criterios generales para reportar el uso de los recursos del FAIS, conjuntamente con un sistema para recabar esta información. Dado que en la mayoría de los estados se han establecido sistemas de información para la presupuestación y control del FISM, la información sobre este fondo a nivel estatal es mejor que la que se reporta a la federación a través de SEDESOL.

V. DESARROLLO RURAL

El Programa de Desarrollo Rural es el único segmento de Alianza orientado a agricultores pequeños y pobres, y el único descentralizado hacia los municipios. Desde 2002, una proporción creciente de los fondos del Programa de Desarrollo Rural han sido descentralizados hacia los municipios. Los otros dos componentes de Alianza — agrícola y ganadero— se han descentralizado en su mayor parte hacia el nivel estatal.

En tanto que esquema para fomentar la inversión productiva y la competitividad, el Programa de Desarrollo Rural de Alianza tiene objetivos y necesidades sociales que difieren de otros programas sociales. En general, los programas sociales buscan la cobertura universal, es decir, aportar algo para todos los beneficiados, que conviene a los propósitos políticos locales. Sin embargo, los incentivos centrados en dar algo a todos con un programa orientado hacia la producción, como Alianza, a menudo llevan a la disolución, fragmentación y falta de financiamiento de las inversiones rentables que aportarían más para mejorar la competitividad.

SAGARPA fomentó la descentralización municipal a fin de involucrar a los municipios y fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). No todos los estados participaron en la descentralización municipal de 2002 aunque, en 2005, todos los gobiernos de los estados descentralizaron por lo menos parte de los fondos de desarrollo rural de Alianza hacia sus municipios. Mediante la firma de

convenios, las autoridades estatales y municipales (y, posiblemente también el delegado de SAGARPA en el estado) formalizan la descentralización municipal y definen sus obligaciones respectivas. Los gobiernos municipales pueden aportar fondos de contrapartida, aunque no es obligatorio. Cuando lo hacen, a menudo es con recursos del FISM.

El gobierno federal proporciona cerca de 80 por ciento del dinero gubernamental y establece las reglas del programa. Las reglas incluyen la fórmula de distribución para la mitad del financiamiento entre municipios, y la otra mitad se reparte de acuerdo con las reglas que se establecen en cada estado de manera independiente. Consultando con SAGARPA, cada estado decide cuánto del financiamiento total de Alianza dedicar al Programa de Desarrollo Rural.¹¹

Existen dos formas de descentralización municipal. En ambas, los recursos asignados a un municipio mediante la fórmula de descentralización establecen la restricción presupuestaria para la aprobación de las propuestas de financiamiento presentadas por productores del municipio. En la primera forma, (a) los fondos se transfieren a una cuenta municipal separada que pertenece al CMDRS; y (b) el ciclo de recepción, revisión y selección de solicitudes y la erogación de los fondos se realizan totalmente a nivel municipal. En la segunda, no se abre una cuenta aparte. Se reciben las propuestas, luego de haber pasado por un proceso de revisión preliminar, y se les asigna una prioridad en el municipio, pero la selección final se lleva a cabo a nivel estatal en el comité técnico del fideicomiso de Alianza, que también desembolsa los fondos. La primera manera está limitada a los municipios que satisfacen ciertas condiciones: (a) la existencia y funcionamiento de un CMDRS; (b) la existencia de un plan municipal de desarrollo rural, validado por el CMDRS; (c) la existencia de un departamento de desarrollo rural dentro del gobierno municipal; y (d) la existencia de un presupuesto programático para el año en curso. La eficacia de esta vertiente depende en gran medida de la fortaleza del CMDRS y del gobierno municipal.

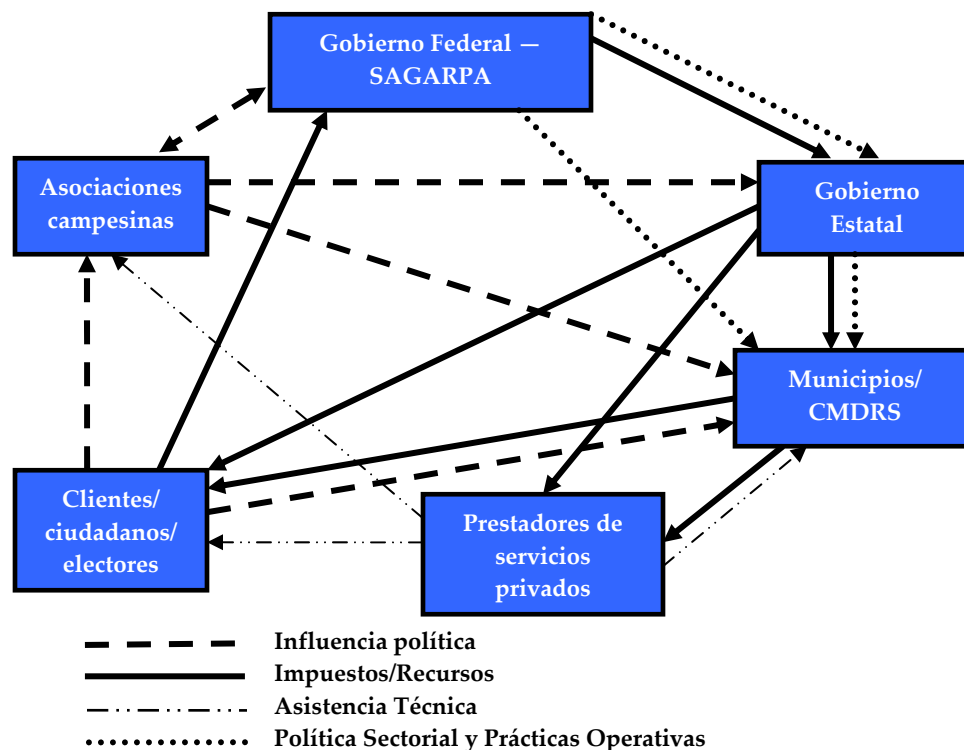
Los CMDRS son parte de la compleja arquitectura de la estructura económica y la ejecución de las políticas públicas en zonas rurales establecidas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta arquitectura tiene un eje sectorial o de producto, que consiste de cadenas de oferta y sus organizaciones de gobierno (los Comités de Sistema Producto) y un eje con bases territoriales formado por un sistema de tres niveles de consejos de desarrollo rural: el municipal, el de distrito, y los consejos estatales de desarrollo rural (Gráfica 4.13). En la cúspide del sistema se encuentra el comité intersecretarial, dirigido por SAGARPA (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable) y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, que incluye organizaciones nacionales de productores, organismos

¹¹ El monto transferido a cada uno de los programas descentralizados –agricultura, ganadería y desarrollo rural– es decidido por el estado en conjunto con SAGARPA y se expresa en el anexo técnico firmado cada año por SAGARPA y el gobierno del estado.

académicos y de investigación, representantes de cadenas productivas y el sector privado, además de las secretarías federales que participan en la CIDRS.

Los CMDRS están integrados por (a) el presidente municipal (normalmente) y otros representantes del municipio, que usualmente es la persona responsable de la oficina de desarrollo rural municipal; (b) los representantes de desarrollo rural del gobierno estatal y federal que operan en el municipio y (c) representantes de las asociaciones del sector privado y el social activas en los renglones de agricultura y desarrollo rural en el municipio. Generalmente cuentan con el apoyo de un coordinador técnico (normalmente un agrónomo o un veterinario) nombrado por SAGARPA, por el gobierno del estado o por ambos, y cuyo salario proviene de fondos del programa PROFEMOR de Alianza. Desde la perspectiva de las reglas operativas de Alianza y los estatutos del CMDRS, se supone que (a) son un punto de convergencia para la planeación del desarrollo rural en el municipio; (b) facilitan la operación de los programas estatales o federales de desarrollo rural agrícola en el municipio; (c) operan programas impulsados por la demanda como el Programa de Desarrollo Rural, recibiendo, ordenando por prioridades y aprobando las propuestas de financiamiento presentadas por productores y desembolsando los fondos; (d) es un punto de convergencia para la coordinación local de diferentes programas rurales y la concurrencia local de fondos; y (e) representa a los intereses rurales locales. El buen desempeño de estas funciones haría del CMDRS un instrumento formidable de gobierno económico de la descentralización rural.

Gráfica 4.6. Canales de influencia del desarrollo rural mexicano el Programa de Desarrollo Rural de Alianza



Desafortunadamente, la mayoría de los CMDRS no pueden realizar sus funciones de forma eficaz, aunque las situaciones locales pueden variar de forma considerable. Primero, no tienen la capacidad técnica para planear eficazmente una agenda municipal de desarrollo rural de mediano o largo plazo. En la mayoría de los casos, actúan como receptores pasivos de las solicitudes de los productores locales y como difusores ante sus comunidades de las normas o instrucciones gubernamentales. Segundo, la mayor parte de los consejos están dominados por el presidente municipal, los coordinadores técnicos o los miembros representantes de SAGARPA o la administración rural estatal. Así, actúan más como ramas del gobierno (municipal, estatal o federal) que como representantes de la sociedad rural. Asimismo, en muchos consejos, la mayor parte de los participantes de la sociedad civil proviene de los ejidos o las comunidades pequeñas, y con frecuencia se rotan (normalmente cada año). De aquí que les resulte muy difícil comprender el propósito y el funcionamiento de los consejos, asimilar las reglas básicas de los programas, así como participar eficazmente.

Por último, otros organismos gubernamentales perciben a la LDRS como parte de SAGARPA y las administraciones rurales estatales, de la misma forma que se percibe que otras leyes pertenecen a otras secretarías, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social se percibe como perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esto sucede a pesar del lenguaje multisectorial de las leyes y de la existencia de varios consejos

intersecretariales. Como resultado de ello, los CMDRS rara vez pueden contar con la participación de otros organismos diferentes de SAGARPA y los organismos de desarrollo rural de los estados, de aquí que no puedan coordinar programas o apoyar el desarrollo rural integral. En la práctica, usualmente sólo implementan un esquema, el Programa de Desarrollo Rural de Alianza.

Debido a que el presidente municipal, o su representante, normalmente es el poder más fuerte en el CMDRS, la implementación del Programa de Desarrollo Rural depende de la capacidad de las autoridades municipales, que se encuentran en una posición débil para realizar actividades de desarrollo. La prestación de servicios y el desarrollo de centros urbanos son el centro de atención de la actividad municipal y no el desarrollo rural, que no se incluye entre las muchas funciones municipales listadas en el artículo 115 de la Constitución mexicana. Asimismo, el sistema mexicano de gobiernos municipales de tres años, sin reelección, es hostil para la perspectiva de largo plazo que requiere el desarrollo rural. El número considerable de actividades adicionales que se requiere de los municipios de acuerdo con los nuevos instrumentos normativos¹² ha sido establecido sin tomar en cuenta las restricciones, los procedimientos y las rutinas que establecen los gobiernos municipales en el plano administrativo.¹³ A fin de tener acceso a los fondos de los nuevos programas, los gobiernos municipales han adaptado la nueva política a sus propias rutinas, en lugar de modificar su conducta para ajustarse a la nueva política.

Como resultado de estas debilidades, los CMDRS encuentran difícil establecer prioridades para las demandas de inversión y contrarrestar el sesgo de los programas a favor de los mejor informados. También muestran una tendencia espontánea a seleccionar inversiones atomizadas en lugar de las agrupadas, lo que limita la capacidad del Programa de Desarrollo Rural para mejorar la productividad, que es el objetivo central de Alianza.

A pesar de sus limitantes, los CMDRS deben ser considerados un avance en el establecimiento de plataformas de coordinación público-privadas y en alentar la participación de los gobiernos municipales en asuntos de desarrollo rural, incluyendo el diseño de la agenda de desarrollo rural. Además, sirven como foros de discusión de los

¹² Estos instrumentos son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente, las reglas operativas de Alianza los convenios firmados con los estados, los estatutos de los comités distritales y los de los consejos municipales.

¹³ Merino y Macedo (2005 p. 25) identifican diez nuevas actividades que los municipios deben realizar en relación con los nuevos instrumentos normativos. Para llevarlas a cabo, los municipios deben poner en marcha cinco tareas organizacionales: "(1) establecer un cuerpo colectivo de ciudadanos y autoridades federales, estatales y municipales para tomar parte en la estrategia de desarrollo rural; (2) contar con un plan y un presupuesto con recursos exclusivamente dedicados a la estrategia de desarrollo rural; (3) designar una entidad formal que se haga cargo de las demandas administrativas derivadas de la implementación de la estrategia rural; (4) identificar las organizaciones de productores y fomentar su participación en la estrategia de desarrollo rural; y (5) establecer procedimientos específicos para manejar las solicitudes de los productores con un uso intensivo de los sistemas de información y registro."

asuntos rurales municipales entre las partes interesadas y para la diseminación de información sobre la provisión del gobierno de servicios de apoyo rurales.

Los sindicatos más importantes en términos del impacto sobre las políticas de desarrollo rural no son a los que pertenecen los prestadores de servicios, sino más bien los de los campesinos. Los sindicatos de campesinos presionan a los gobiernos a nivel nacional y estatal, cabildeando para obtener acceso privilegiado a recursos públicos. Así, han gozado históricamente de un gran poder político, pues representaban un grupo crucial para garantizar el apoyo político para el PRI de los habitantes de zonas rurales, contribuyendo también a estabilizar las condiciones políticas en zonas rurales y manteniendo los conflictos bajo control. En la actualidad, los sindicatos campesinos no sólo están relacionados con el PRI, sino con otros partidos políticos también. Por su parte, los sindicatos de productores hacen sentir su influencia directa sobre el gobierno por medio de negociaciones e instrumentos de presión e indirectamente a través de su capacidad para que representantes de sus intereses corporativos sean electos para el Congreso. Aunque los programas rurales tienden cada vez más a hacer que sus beneficiarios compitan por recursos con los sistemas impulsados por la demanda y administrados directamente por el gobierno o por comités conjuntos, algunos programas rurales, como muchos de los de Alianza (que se manejan centralizadamente), son operados por SAGARPA por medio de sindicatos campesinos. Incluso en el Programa de Desarrollo Rural, una cantidad determinada de fondos no está descentralizada, sino que es operada directamente por SAGARPA. Estos fondos se apartan para los sindicatos campesinos, que ponen en marcha los programas.¹⁴

Los prestadores de servicios son contratados mediante acuerdos de corto plazo por el gobierno federal o los subnacionales o los productores mismos (con fondos suministrados por los programas). Su salario normalmente proviene de recursos de los programas. En algunos casos, pueden estar empleados sobre bases más o menos regulares por organizaciones campesinas, posiblemente sindicatos, o empresas asociativas. Así, prestan asistencia técnica a productores para preparar e implementar propuestas de inversión, además de ser la principal interfase entre funcionarios del gobierno y beneficiarios del programa. Los prestadores de servicios son también la principal fuente local de información acerca de oportunidades y reglamentación del programa. Individualmente, algunas veces aprovechan su postura como intermediarios entre el gobierno y los productores y de su mejor nivel de información pero, como grupo, son desorganizados y débiles. A diferencia de los maestros o los trabajadores del sector salud, no están sindicalizados ni tienen derechos legales a un empleo garantizado o a las prestaciones que otorga la seguridad social. Por lo anterior, la postura de los prestadores de servicios es extremadamente débil, y tienen pocos incentivos económicos o morales para desempeñar un trabajo de calidad. Tampoco reciben apoyo técnico ni

¹⁴ Parte del dinero de los programas descentralizados de Alianza se separa para fines de *ejecución nacional* y se canaliza principalmente al sindicato campesino.

capacitación sistemática y eficaz o ayuda para operar como redes. Estos operadores “de a pie” son probablemente el eslabón más débil de la cadena de implementación.

Los mecanismos de racionamiento —globales e individuales— son importantes en los esquemas impulsados por la demanda, como el Programa de Desarrollo Rural, donde generalmente la demanda excede a la oferta de fondos. El racionamiento global opera sobre bases geográficas, con límites máximos para estados y municipios y en función de clases de beneficiarios. Para la parte del programa directamente implementado por los estados, las reglas operativas de Alianza requieren que por lo menos 70 por ciento de los fondos del Programa de Desarrollo Rural se canalicen a regiones con índices de marginación altos o muy altos, 20 por ciento a grupos prioritarios (jóvenes, mujeres, grupos indígenas, productores de edad avanzada y habitantes rurales discapacitados), 35 por ciento a inversiones en cadenas de producción prioritarias con alta inclusión social, otro 35 por ciento a proyectos propuestos por el CMDRS y 25 por ciento a productores de bajos ingresos en regiones no marginadas.¹⁵ Las reglas son diferentes en el caso de implementación municipal. En este caso, los recursos disponibles al estado se asignan de acuerdo a una fórmula objetiva. Según esta fórmula, 50 por ciento de los recursos en todos los estados se deben asignar de acuerdo a criterios de marginalidad municipal y población rural, mientras que el otro 50% se asigna de acuerdo a criterios establecidos por el gobierno estatal. La distribución individual se realiza dentro de límites geográficos o de clases de productores e, idealmente, se lleva a cabo de acuerdo con la calidad de las propuestas, con base en criterios y procedimientos de evaluación establecidos. Sin embargo, en la práctica, las prioridades normalmente quedan en las primeras propuestas completas de acuerdo con los requisitos y con los anexos necesarios cuando se presenta la oportunidad. De aquí que los solicitantes con información adecuada acerca del momento en que se presente la oportunidad y el acceso a apoyos para preparar todos los documentos requeridos tengan una ventaja sustancial con respecto al resto.

Los retrasos en el desembolso de fondos son un serio problema para el Programa de Desarrollo Rural, en parte debido a que el gobierno federal no publica las reglas de Alianza sino hasta marzo, abril o, incluso, mayo, debido a varias razones, y en parte debido a la larga duración de los procesos relacionados con la implementación. Incluso si las reglas sufren ajustes menores, los operadores no pueden hacer su trabajo antes de que se den a conocer las nuevas disposiciones, especialmente considerando que los formatos a utilizar son generalmente parte de las reglas. Después de esto, los estados aplican largos procesos con relación a la recepción y evaluación de las propuestas.

Aunque el Programa de Desarrollo Rural es un esquema reducido con relación al gasto gubernamental total en desarrollo agrícola y rural, contiene lecciones valiosas para los programas descentralizados que se centren principalmente en la inversión productiva en cualquier sector. La utilización de plataformas público-privadas a nivel

¹⁵ Los porcentajes suman más de 100 debido a que las categorías se traslapan.

municipal, distrital y estatal ha generado parte de las condiciones necesarias para una mejor discusión de la planeación de la inversión y la agenda de rural local (véase el Recuadro 4.7 para detalles sobre las diferencias en desempeño estatal). Sin embargo, existe el problema de que las inversiones en agricultura y desarrollo rural apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural no se organizan basadas en una estrategia económica clara y están demasiado fragmentadas como para tener un impacto económico significativo. Para que las inversiones del programa lleguen a una masa crítica y tengan un fuerte impacto, se deben diseñar programas regionales de inversión estratégica para fortalecer las actividades productivas rurales. Estos programas se deben basar en el potencial que ofrecen los activos territoriales y en la identificación de los principales ejes de desarrollo alrededor de los cuales el apoyo del programa en inversión se debe agrupar. El ámbito municipal es muy pequeño en México, y las administraciones municipales son muy débiles y enfocadas en otras actividades para que los consejos municipales sean entidades de gobernabilidad económica efectivas capaces de diseñar e implementar los programas de inversión estratégica requeridos. Los gobiernos estatales dividen sus territorios en regiones, que son ámbitos más apropiados para diseñar programas de inversión estratégica. La mayoría de los consejos distritales creados por la LDRS coinciden con estas regiones. Estos consejos podrían tomar el liderazgo en el diseño e implementación participativos de los programas aglutinadores de desarrollo rural, y actuar generalmente como entidades de gobernabilidad económicas para las zonas rurales de las regiones. Sin embargo, para que puedan asumir este papel, es necesario que se refuercen de funcionarios profesionales, y que tengan la autoridad para decidir sobre la asignación de los recursos de inversión del programa.

Recuadro 4.7. Experiencias de los estados en la implementación de Alianza

A pesar de las normas operativas emitidas desde el centro, existen diferencias en la forma en que los programas descentralizados de Alianza operan en los estados. Estas diferencias dependen de las prioridades de los estados y la negociación de éstas con SAGARPA. La asignación de fondos entre los tres programas descentralizados (el agrícola, el ganadero y el de desarrollo rural) puede variar, como reflejo de la importancia relativa de la agricultura comercial, las actividades ganaderas y el sector de pequeñas explotaciones agrícolas en los estados. Así, por ejemplo, Guerrero asigna 73 por ciento de los recursos descentralizados al programa de desarrollo rural, Oaxaca 66 por ciento y Veracruz 57 por ciento, mientras que Baja California y Nuevo León sólo canalizan 16 por ciento, Sonora 21 por ciento y Sinaloa 24 por ciento.

El grado de orientación hacia la pobreza también cambia, debido a las diferencias en porcentaje del programa de desarrollo rural, el único etiquetado de Alianza, y por las diferencias en orientación dentro del programa mismo de desarrollo rural. Por ejemplo, en 2004, sólo 0.6 por ciento de los fondos del programa de desarrollo rural en Jalisco se canalizaron a municipios de alto nivel de marginación y 42 por ciento a municipios de nivel de marginación bajo y muy

bajo, mientras que en Guerrero, 64 por ciento de los fondos se dirigió a municipios de alta marginación y nada a los de marginación baja o muy baja. También son importantes las diferencias en orientación personal. Aunque no se cuenta con cifras comparables, el trabajo de campo del Banco y la evaluación de documentos de Alianza para los estados muestran que la dispersión de beneficios del programa de desarrollo rural hacia productores en condiciones relativamente acomodadas es mucho más alta en Jalisco que en Guerrero o Veracruz.

Otra diferencia reside en la descentralización del programa de desarrollo rural hacia los municipios y en la operación de los consejos de desarrollo rural sustentable. Guerrero tiene un nivel de descentralización municipal superior al promedio, debido a que comenzó el proceso en 2002 y todos los municipios operan de acuerdo con el primero de los dos sistemas explicados arriba. Por su parte, Veracruz es un caso intermedio, ya que su municipalización comenzó en 2004 y sólo algunos municipios operan de acuerdo con el primer sistema. Por último, Jalisco comenzó a municipalizarse en 2005, y todos sus municipios operan de acuerdo al segundo sistema. Los consejos municipales existen donde se haya descentralizado el programa de desarrollo rural, pero los comités de distrito pueden existir o no, y donde sí existen, su papel puede ser más o menos importante. Así, por ejemplo, en Guerrero y Veracruz los comités de distrito no parecen desempeñar función alguna y su existencia se nota muy poco. Por el contrario, en Jalisco, son más activos y se reúnen con frecuencia, incluso una vez al mes.

Fuente: Volumen II.

Al estudiar la amplia variedad de programas agrícolas y de desarrollo rural, se desprende que existen grandes ineficiencias que surgen de la segmentación y el traslape de los programas federales, así como también del hecho de que estos programas no se ajusten a las necesidades cambiantes de los diferentes estados y regiones (Banco Mundial, 2005, capítulos 5 y 6). De acuerdo con el sistema actual, los gobiernos de los estados no tienen la capacidad de diseñar adecuadamente la agenda rural para los estados, y no tienen oportunidad o incentivos para internalizar la restricción presupuestaria global debido a que (i) la gran mayoría del financiamiento proviene de las secretarías federales y se encuentra sujeto a programas federales específicos; (ii) la mayor parte de los programas aún no está descentralizado en ningún grado; y (iii) los objetivos de los programas, los criterios de selección y las normas operativas se deciden en su totalidad a nivel central. De igual modo, como se mencionó arriba, los municipios rurales carecen de la escala y la capacidad para utilizar de manera eficiente la gran variedad de programas disponibles teóricamente.

Una forma para mejorar la eficiencia del gasto agrícola y las ineficiencias en el gasto en desarrollo rural, en especial para los programas productivos, residiría en concentrar la toma de decisiones a nivel estatal. Si los estados recibieran un subsidio en bloque, basado en una fórmula, para el desarrollo rural, podrían tener la oportunidad de planear e implementar paquetes de programas apropiados a sus localidades. También

internalizarían los costos políticos y económicos y los beneficios de las medidas de desarrollo rural. En pocas palabras, tendrían que rendir cuentas por sus fracasos, pero serían los autores de los éxitos.

En varios países europeos, como España, Italia y Alemania, se sigue este tipo de modelo de descentralización. Los equivalentes de los estados mexicanos —las autonomías, las *regioni* o los *laender*— son las entidades cruciales en cuanto a la autoridad y el diseño de políticas de desarrollo rural. Por supuesto, una diferencia importante es que para México no existe una Unión Europea con una sólida política agrícola y de desarrollo rural para asumir parte de la autoridad de política y financiamiento.

Para lograr este nivel de delegación en México se requerirían tres cosas:

1. Transferir a los estados la mayor parte de los fondos para los programas de desarrollo rural de las secretarías federales que no tienen externalidades específicas en varios estados. Esto debería llevarse a cabo en forma de subsidios en bloque que combinen los fondos de los diferentes programas vigentes. El gobierno nacional podría aún reservarse algunos fondos para llevar a cabo algunos programas de desarrollo rural que considerara estratégicos y que requirieran una implementación a nivel nacional. Debería contarse con una fórmula comprensible para asignar el financiamiento a los estados, así como total transparencia acerca de cuánto recibe cada uno. Para fines de reducción de la pobreza, por lo menos parte del financiamiento debe orientarse de conformidad con el nivel de marginación rural, aunque esta tarea corresponda más específicamente a Oportunidades, y no a los programas productivos.
2. Desmantelar los programas federales de desarrollo rural y dejar que los gobiernos de los estados los sustituyan con sus propios esquemas. El programa municipal de desarrollo rural también sería absorbido por los estados, y cada uno tendría la opción de delegar algunas funciones a nivel distrital o municipal, como lo considere adecuado en términos de las circunstancias locales.
3. Transferir a los gobiernos de los estados la mayor parte de los activos actualmente federales, el personal y otros recursos operativos que las entidades necesitarían para diseñar y poner en marcha sus propias agendas de desarrollo rural.

Es claro que se requeriría un periodo de transición para realizar estos cambios, lo que involucraría comenzar en algunos estados como prueba piloto. De hecho, la transición completa podría realizarse a lo largo de todo un sexenio.

VI. CONCLUSIONES

En los renglones de educación y salud, el reto para la mayoría de los programas (especialmente ponderados por nivel de importancia fiscal) reside en crear mecanismos eficaces para garantizar la rendición de cuentas por el desempeño, tanto por la ruta corta (del prestador del servicio al cliente) como por la ruta larga hacia los gobiernos. Las noticias más prometedoras en cuanto al programa de educación básica es que algunos estados han descentralizado su manejo a nivel regional o incluso de la escuela, en algunos casos. También se observan avances en programas fuera de la corriente dominante, en especial en el PEC y, en cierta medida, el IMSS. El enfoque del PEC proviene de experiencias a nivel estatal y, de cierto modo, está diseñado para fomentar esto en todo el país, es decir, la intención no es tener el PEC en cada escuela, sino ofrecer experiencias a los estados (y a las escuelas y padres de familia) sobre la utilización de este modelo. En cuanto a la salud, el Seguro Popular es un paso adelante hacia que el financiamiento siga al usuario, en lugar de la distribución tradicional a los prestadores de servicios. Sin embargo, no ha logrado aún el financiamiento igual por cliente entre zonas geográficas o sistemas de servicios de salud. A la fecha, ha contribuido a reducir las desigualdades en la asignación federal por beneficiarios en los estados. Una vez que el programa sea completamente operativo en 2010 se deberá observar una mayor igualación. Por otro lado, IMSS-Oportunidades cuenta con mecanismos que podrían mejorar la rendición de cuentas ante comunidades y clientes, pero no se han utilizado de manera sistemática. Tal vez si el Seguro Popular se convierte en un vehículo de financiamiento dinámico, como se pretende en la ley (para 2010), podría vincularse con IMSS- Oportunidades para lograr una mejor rendición de cuentas a los clientes.

En el caso de los programas municipales, como el FAIS y el Programa de Desarrollo Rural de Alianza, existen mecanismos de participación local por lo menos hasta el nivel municipal y, quizás hasta el de comunidad, con el FISM. Uno de los retos será el de garantizar que estos gobiernos tengan la capacidad, la protección contra la corrupción y la continuidad necesarias para llevar a cabo programas de calidad, mientras que, a la vez, los pobladores locales obtienen suficiente información. No obstante, incluso en los municipios más capaces se enfrentan restricciones estructurales. Primero, en las zonas marginadas, los municipios tienden a ser demasiado pequeños para llevar a cabo cierto tipo de inversiones con eficiencia. Segundo, existen confusiones a partir del gran número de programas, en su mayoría federales o conjuntos (federación-estado), en los mismos sectores. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del apoyo hidráulico y agrícola, donde los municipios también tienen la responsabilidad de prestar los servicios. Tercero, la actitud de otorgar algo a todos en la política local mina la necesidad de elegir inversiones competitivas agrupadas alrededor de ejes de desarrollo. Es posible que la mejor opción para aumentar la eficiencia de los programas de desarrollo rural, en especial de los orientados a la producción, resida en su delegación eficaz hacia los gobiernos de los estados. Esta acción contribuiría a superar la segmentación y el traslapamiento de programas, facilitaría el ajuste de los programas a las diversas necesidades de los estados, apoyaría el enfoque en temas de

implementación y haría más fácil la adopción de un enfoque territorial del desarrollo rural. Cabe apuntar que una delegación eficaz requeriría la transferencia a los gobiernos de los estados de los recursos que actualmente se asignan a los programas federales de desarrollo rural en forma de subsidios en bloque, junto con la autoridad para diseñar y poner en marcha sus propios programas. De esta forma, los gobiernos de los estados tendrían un papel central en el impulso de la agenda rural en sus entidades y tendrían una mayor posibilidad de internalizar los costos y beneficios asociados con esta medida. En términos de fomento de la eficiencia, en comparación con el sistema actual, que contribuye poco en este aspecto, los estados podrían ser más eficaces, en términos técnicos, que los municipios. Los incentivos a ser eficientes tendrían que venir del sistema político, donde los funcionarios estatales estarían más cerca de los usuarios que los funcionarios federales. El gobierno federal fomentaría la rendición de cuentas y la eficiencia a nivel estatal al dar a conocer los montos de fondos transferidos a los estados para desarrollo rural, y requiriendo procesos de planeación participativa y evaluaciones ex post. La responsabilidad y la autoridad irían juntas.

Si se observa en términos más generales la dimensión institucional de la descentralización en México durante los últimos 15 años, se concluye que ha estado vinculada de forma integral con una mayor competitividad del proceso democrático. A medida que este proceso continúa y se profundiza, parece poco probable que la descentralización se revierta en el futuro cercano, aunque existe espacio para realizar ajustes importantes en el margen. Aunque los ajustes recomendables varíen por sector, el tema común reside en la necesidad de aumentar la transparencia en la asignación de recursos y la claridad de la división intergubernamental de responsabilidades. Un papel crucial y, a la fecha poco desarrollado para el gobierno federal en la mayoría de sus áreas, es el de establecer normas de desempeño de los servicios y ofrecer incentivos a los estados y municipios para informar a sus ciudadanos sobre la medida en la que se cumplen. La experiencia internacional indica que un gobierno nacional puede establecer estas normas y dar seguimiento a las funciones con más eficiencia y menos conflicto de intereses si éste no se encarga también del diseño específico y el micromanejo de los programas.