

Descentralización y Entrega de Servicios para los Pobres.

Copyright © 2006 por

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

Departamento de México y Colombia / Región de América Latina y El Caribe

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos los derechos reservados

Primera edición en español: agosto de 2006

Esta obra fue publicada originalmente en inglés por el Banco Mundial con el título *Decentralized Service Delivery for the Poor, March, 2006. – Report No. 35692-ME*. La obra consta de dos volúmenes: vol. 1. Informe Principal; vol. 2. Documentos de antecedente. La edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso o interpretación.

Los límites, los colores, las denominaciones y demás información contenida en los mapas de este libro no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este libro son en su totalidad de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

El material de esta publicación está protegido por el derecho de propiedad intelectual. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de esta publicación deberán enviarse a Gabriela Aguilar, Oficial de Comunicaciones de la Oficina del Banco Mundial para Colombia y México al Fax (55) 5480-4222. Cualquier otra pregunta sobre los derechos y licencias debe ser dirigida al Banco Mundial en México en el número de fax referido.

Impreso y hecho en México / 2006

Banco Mundial – México

Cuidado de la edición y coordinación editorial: Marcela Rubio Sánchez ; Traducción al español: Claudia F. Esteve ; Diseño de Portada: Alejandro Espinosa ; Fotografías: Adrian Mealand y Fototeca del Banco Mundial.

Banco Mundial

Descentralización y Entrega de Servicios para los Pobres. –

México : Banco Mundial, 2006.

2 vol. : il. – (Informe No. 35692)

Título original en inglés: *Decentralized Service Delivery for the Poor*.

Contenido: Vol. 1. Informe principal. – vol. 2. Documentos de antecedente

1. Educación – Descentralización – México. – 2. Salud – Descentralización – México. – 3. Infraestructura social – Descentralización – México. – 4. Desarrollo rural – Descentralización

351.0972 / B36 / 2006

Prefacio

La colaboración entre el Gobierno de México y el Banco Mundial en material de pobreza tiene cuatro objetivos: (i) apoyar al GOM para mejorar la efectividad de sus programas de reducción de pobreza; (ii) apoyar en el análisis y diseño (o rediseño) de instrumentos específicos de políticas; (iii) desarrollar capacidades, especialmente en técnicas y procesos de evaluación; y (iv) a través de talleres, compartir las mejores prácticas en políticas de reducción de pobreza, tanto en el contexto nacional como en el internacional. La combinación del trabajo analítico por demanda con el desarrollo de capacidades está diseñada para fortalecer la capacidad institucional del GOM para instrumentar políticas que permitan resultados efectivos de reducción de pobreza en la práctica.

Los resultados de la primera fase del Trabajo Programático de Pobreza del Banco Mundial en México fueron publicados en 2004: *La Pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno* (Banco Mundial, 2004). El segundo reporte fue publicado en 2005: *Generación de ingresos y protección social para los pobres* (Banco Mundial, 2005), y resume y consolida las conclusiones de tres estudios del Banco Mundial sobre pobreza en México, escritos en el contexto del trabajo de la segunda fase: pobreza urbana, pobreza rural y protección social.

El presente reporte está estructurado en dos volúmenes. El Volumen I es un reporte intersectorial—Reporte Principal. La primera parte incluye el panorama de programas y su desempeño, que describe los programas (incluyendo sus objetivos de reducción de pobreza) y su proceso de descentralización, el panorama de gastos, el acceso de los pobres a estos servicios y la evidencia en cuanto a la calidad de los servicios. La segunda parte se centra en las dimensiones institucionales de la provisión descentralizada de servicios, que incluye el marco de rendición de cuentas utilizado en el Reporte de Desarrollo Mundial de 2004, adaptado al caso de México. El Volumen II contiene los reportes sectoriales.

La tercera fase del Trabajo de Pobreza fue coordinada por Steven Webb y Gladys López-Acevedo. Los miembros del equipo incluyen a: Marcela Rubio, Mark V. Hagerstrom, Harry Patrinos, Vicente García-Moreno, April Harding, María Luisa Escobar, Anna Wellenstein, Luis Andrés, Angélica Núñez, José María Caballero, David Rosenblatt, Christian González y Odracir Barquera. Hubo contribuciones específicas de: Armando Arredondo, Jesús Álvarez, John Scott, Carlos Mancera, Michael Walton, y Carlos Moreno. Elizabeth Forsyth brindó apoyo de edición.

Este reporte se ha beneficiado ampliamente de los comentarios hechos por el Gabinete Social, la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda, y los revisores del reporte: Margaret Grosh (Economista Principal), Yasuhiko Matsuda (Especialista Senior en Sector Público) Alain de Janvry (Profesor de la Universidad de California en Berkeley y Consultor), y María Emilia Freire (Asesora Regional). Los participantes en

las reuniones de revisión aportaron comentarios, incluyendo a Guillermo Perry, Humberto López, y Ariel Fiszbein. Se agradece de manera especial a Michael Walton por sus valiosos comentarios a este reporte.

También quisiéramos agradecer las valiosas contribuciones de nuestras contrapartes gubernamentales, especialmente a: Antonio Ruiz (SAGARPA); Félix Vélez, Gustavo Merino, Miguel Angel López, y Germán Palafox (SEDESOL); Rafael Freyre, Felicia Knaul, y Silvia Schmelkes (SEP); Debora Schlam, María Cecilia Hernández, José Luis Meixueiro, Patricia Cravioto, y Miguel Angel González (SHCP); Tábata Vilar (Gabinete Social); Eduardo González Pier, Héctor Peña, y Rafael Lozano (SSA); y a los funcionarios de los gobiernos estatales que nos brindaron su apoyo.

La Vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe es Pamela Cox; la Directora Regional para México y Colombia es Isabel Guerrero; el Director de Reducción de pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe es Ernesto May; el Economista en Jefe para México y Colombia es David Rosenblatt; y los Coordinadores del presente trabajo son Steven Webb y Gladys López-Acevedo.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	xi
CAPÍTULO 1. Descentralización, Pobreza y Desarrollo en México	1
I. Ámbitos de servicio en este informe	2
II. Experiencia internacional con la descentralización de servicios: de las grandes expectativas a las realidades complejas	8
III. El proceso histórico de descentralización en México	15
IV. Retos comunes entre sectores	19
CAPÍTULO 2. Panorama Fiscal	21
I. El proceso de descentralización en México y los principios normativos	23
II. Tendencias de ingreso y gasto	25
III. Educación	30
IV. Salud	37
V. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	40
VI. Alianza Para el Campo: Programa de Desarrollo Rural	43
VII. Hacia un nuevo federalismo fiscal que mejore el acceso de los pobres a nuevas oportunidades	45
CAPÍTULO 3. Desempeño Sectorial	49
I. Educación	51
II. Salud	62
III. Infraestructura básica	74
IV. Desarrollo rural	78
V. Un reto común para la evaluación y la rendición de cuentas	86
APÉNDICE 3.1. Análisis del desempeño de los sectores	89
APÉNDICE 3.2. Situación institucional después de la descentralización	91
CAPÍTULO 4. Dimensiones Institucionales de la Descentralización en la Prestación de Servicios	97
I. Marcos de rendición de cuentas adaptados a México	98
II. Educación	100
III. Salud	106
IV. Infraestructura Social	116
V. Desarrollo rural	123
VI. Conclusiones	133
APÉNDICE Notas de Apoyo sobre Descentralización del Gasto y Alivio de la Pobreza en México	135
REFERENCIAS	165

CUADROS

Cuadro 2.1	Programas como proporción del presupuesto federal, 2004	22
Cuadro 3.1	Resumen – Desempeño Sectorial	51
Cuadro 3.2	Escolaridad promedio de personas entre 25 y 65 años de edad, por decil de ingreso, 1998-2004	52
Cuadro 3.3	Matrícula en la Educación Básica, 2004	54
Cuadro 3.4	Medidas aplicadas por los estados como determinantes del aprendizaje estudiantil	62
Cuadro 3.5	Tasas de mortalidad materna en países de la OCDE, principios de la década de 2000 (por 100,000 nacidos vivos)	63
Cuadro 3.6	Esperanza de vida al nacimiento, 1990-2005	66
Cuadro 3.7	Indicadores de calidad por sistema de salud, 2003	66
Cuadro 3.8	Percepción de calidad del servicio de salud por prestador, 2000	67
Cuadro 3.9	Acceso a servicios, 1992-2004	74
Cuadro 3.10	Acceso a servicios, por grupo de municipios, 2000	75
Cuadro 3.11	Asignaciones del FAIS por sector, 1999, 2001 y 2003	76
Cuadro 3.12	Inversión en infraestructura pública, por sector, excluyendo telecomunicaciones, 2003	78
Cuadro 3.13	Distribución de la población rural, beneficiarios y fondos del Programa de Desarrollo Rural, por nivel de marginación de su zona de residencia	81
Cuadro 3.14	Características de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, por tipo, 2004	81

GRÁFICAS

Gráfica 1	Relaciones de rendición de cuentas con partidos políticos, organizaciones nacionales de prestadores de servicios y gobiernos subnacionales	xv
Gráfica 2	Resultados de pruebas de matemáticas y lectura y gasto por estudiante, 2001	xx
Gráfica 1.1	Estrategia de reducción de la pobreza CONTIGO	3
Gráfica 1.2	Mapa de descentralización y programas sociales	4
Gráfica 1.3	Relaciones de rendición de cuentas entre ciudadanos, diseñadores de políticas y prestadores de servicios	13
Gráfica 1.4	Porcentaje de municipios y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2003	16
Gráfica 2.1	Gasto del gobierno federal, 2004	21
Gráfica 2.2	Coeficientes de concentración, nivel nacional, 2000 y 2002	23
Gráfica 2.3	Recursos públicos de los estados per cápita, 2004	28
Gráfica 2.4	Recursos públicos de los estados per cápita, 1992	29
Gráfica 2.5	Tendencias de educación, salud, FAIS y Alianza	30

Gráfica 2.6 Gasto en educación, 1990-2004	31
Gráfica 2.7 Principales gastos federales en educación básica, 2004	32
Gráfica 2.8 Gasto de recursos propios en educación básica por estado como porcentaje del gasto público total en educación básica, promedio 1998-2001	33
Gráfica 2.9 Gasto público por estudiante en educación básica, 2002	34
Gráfica 2.10 Resultados de pruebas de matemáticas y lectura y gasto por estudiante, 2001	35
Gráfica 2.11 Gasto en salud, 1998-2004	38
Gráfica 2.12 Distribución per cápita de recursos federales para salud para la población sin cobertura de seguridad social	39
Gráfica 2.13 Distribución de gasto per cápita en el sector salud, 2004	40
Gráfica 2.14 Gasto en FAIS, 1998-2004	41
Gráfica 2.15 Distribución per cápita del FAIS, 2004	42
Gráfica 2.16 Gasto federal en infraestructura social	43
Gráfica 2.17 Fondos descentralizados de Alianza, por cabeza en la población rural. Promedio de contribuciones federales y estatales, 2001-2005	44
Gráfica 2.18 Gasto federal en los principales programas agrícolas, 1996-2004	45
Gráfica 3.1 Población mayor de 15 años de edad sin primer ciclo de educación secundaria, 2005	52
Gráfica 3.2 Proporción de cobertura de la educación básica, población entre 3 y 15 años de edad, 1991-2004	53
Gráfica 3.3 Puntaje en matemáticas y dispersión entre países, 2003	55
Gráfica 3.4 Desempeño en matemáticas en PISA y PIB per cápita, 2003	56
Gráfica 3.5 Medias de puntajes en matemáticas en PISA, por estado, 2003	57
Gráfica 3.6 Resultados de pruebas por tipo de escuela, PISA 2003	58
Gráfica 3.7 Ventajas en el desempeño de diferentes tipos de escuelas en comparación con las telesecundarias	59
Gráfica 3.8 Expectativa de vida y mortalidad, 1990-2004	63
Gráfica 3.9 Tasas de mortalidad infantil por municipio, 2000	64
Gráfica 3.10 Proporción de familias que enfrentan gastos catastróficos en salud, 1992-2004	64
Gráfica 3.11 Población por institución de afiliación, 2004	65
Gráfica 3.12 Población sin cobertura de seguridad social, 2005	65
Gráfica 3.13 Indicadores de salud, 1990-2003	68
Gráfica 3.14 Indicadores de salud para estados seleccionados, 1990-2001	70
Gráfica 3.15 Proporción de familias que enfrentan gastos catastróficos en salud, estados seleccionados, 2003	71
Gráfica 3.16 Distribución de beneficiarios de servicios de salud de la SSA afiliados al Seguro Popular y Oportunidades, y de la población no asegurada	72
Gráfica 3.17 Coeficientes de concentración para el Seguro Popular y otros programas de salud, y la población no asegurada	73

Gráfica 3.18 Hogares con acceso a agua entubada, drenaje y electricidad, 2005	74
Gráfica 3.19 Correlación de las asignaciones del FISM y la infraestructura básica, 1999, 2001 y 2003	77
Gráfica 3.20 Productividad del trabajo agrícola en países de América Latina y el Caribe, 2002	79
Gráfica 3.21 Gasto público en agricultura por trabajador agrícola en países de América Latina y el Caribe, promedio 1996-2000	79
Gráfica 3.22 Distribución de beneficiarios de Alianza en 2004, por programa y tipo de beneficiario	82
Gráfica 3.23 Distribución de los fondos del Programa de Desarrollo Rural, por tipo de beneficiario, 2004	83
Gráfica 3.24 Distribución de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural y la población rural (familias)	83
Gráfica 3.25 Aumento porcentual en el empleo y el ingreso bruto para los beneficiarios de Alianza 2002, entre ese año y 2005	85
Gráfica 3.26 Aumento porcentual de activos y nivel de tecnología para los beneficiarios de Alianza 2002, entre ese año y 2005	85
Gráfica 4.1 Canales de influencia en el sector educativo mexicano	101
Gráfica 4.2 Canales de influencia en el sector salud de México: SSA	107
Gráfica 4.3 Canales de influencia en el sector salud de México: SSA con Seguro Popular	110
Gráfica 4.4 Canales de influencia en el sector salud de México: IMSS-Oportunidades	112
Gráfica 4.5 Canales de influencia en el sector de infraestructura social de México FAIS-FISM	122
Gráfica 4.6 Canales de influencia del desarrollo rural mexicano el Programa de Desarrollo Rural de Alianza	126

RECUADROS

Recuadro 1.1 Descentralización y rendición de cuentas en Alemania y Canadá	10
Recuadro 2.1 Fórmulas para asignar recursos a gobiernos estatales y municipales	26
Recuadro 2.2 Asignación por estudiante de transferencias para la educación el Colombia	36
Recuadro 3.1 La puesta en marcha de un sistema coordinado a nivel de identificación de ciudadanos, e intercambio de información fiscal y social: las lecciones de Argentina y Chile	86
Recuadro 4.1 Innovaciones institucionales locales en educación: el caso de Colima	102
Recuadro 4.2 Innovaciones institucionales locales en educación: el caso de Aguascalientes	103
Recuadro 4.3 Experiencias internacionales de autonomía escolar	105
Recuadro 4.4 Innovaciones institucionales locales en salud: algunos estados	108

Recuadro 4.5	La separación de las fuentes de financiamiento y los prestadores de servicios de salud: experiencias internacionales	114
Recuadro 4.6	Comparación de convenios institucionales: el caso de Puebla y Veracruz	119
Recuadro 4.7	Experiencias de los estados en la implementación de Alianza	130

Acrónimos y Abreviaturas

AGEs	Apoyos a la Gestión Escolar
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CMDRS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADEMUN	Consejos de Planeación Municipal
DGE	Dirección General de Evaluación
ENHRUM	Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal

FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OLS	<i>Ordinary least squares</i> Mínimos cuadrados ordinarios
ORFIS	Órgano de Fiscalización Superior
PAN	Partido Acción Nacional
PAFEF	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión
PEC	Programa de Escuelas de Calidad
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i> Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad

SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salud