

# DESCENTRALIZACIÓN Y ENTREGA DE SERVICIOS PARA LOS POBRES

## RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo de los últimos doce años, México ha reorganizado muchos de sus programas gubernamentales, entre otras maneras, descentralizándolos hacia los estados y municipios, aunque este proceso está lejos de haber concluido. Al mismo tiempo, el país ha logrado una expansión considerable en la cobertura de estos programas sociales, en especial en lo relacionado con los pobres. Actualmente, el reto de mayor envergadura reside en mejorar su calidad y la rendición de cuentas, que siguen a niveles bajos si se consideran las normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a niveles promedio desde la perspectiva de América Latina.

En el caso de este informe –que corresponde a la tercera fase de una serie de estudios sobre la pobreza en México– el Gabinete social mexicano solicitó al Banco que analizará la prestación de servicios con respecto a una lista específica de programas que son esenciales para la estrategia de desarrollo del gobierno en el contexto de la descentralización. Los elementos de la estrategia gubernamental considerados aquí –la educación básica, los servicios de salud para la población sin cobertura de seguridad social, la infraestructura social local y el desarrollo rural local– tienen todos el objetivo, directo o indirecto, de reducir la pobreza. En efecto, tanto los servicios sociales como los económicos moldean las oportunidades de la población pobre. Los sociales contribuyen a la formación de capital humano y a la administración de riesgo, mientras que los servicios económicos dan forma para acceder a los mercados.

- *La educación básica* contempla el nivel preescolar, la escuela primaria (grados primero al sexto), y la educación secundaria de primer ciclo (el equivalente del séptimo al noveno grados). Las escuelas públicas abarcan 92 por ciento de la matrícula en la educación básica. Su principal fuente de financiamiento es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), que es una transferencia etiquetada a los estados. El FAEB, junto con los programas federales que se contemplan en este informe —el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)— representan más de 15 por ciento del gasto público total en el rubro. Cabe apuntar también que tanto el FAEB como el gasto de los estados se orientan a cubrir, principalmente, los costos de personal. Por su parte, el PEC canaliza fondos directamente del gobierno federal hacia las escuelas, aunque sujeto a ciertas restricciones. El CONAFE es un programa federal que atiende zonas rurales marginadas.

- Los servicios de salud para la población sin seguridad social se otorgan mediante programas públicos orientados principalmente a la población pobre, entre los que se puede mencionar a la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Oportunidades y el Seguro Popular. El gasto canalizado hacia la población sin cobertura de seguridad social constituye cerca de cinco por ciento del gasto público total. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), transfiere fondos etiquetados hacia los estados para operar el sistema descentralizado de servicios de salud. El Ramo 12 es un rubro federal para apoyar a la SSA, el componente de salud de Oportunidades, y todo el financiamiento federal de salud, como el Seguro Popular, los institutos nacionales de salud y los hospitales federales.
- La infraestructura social local se suministra mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el tercer fondo descentralizado en tamaño, que utiliza una fórmula transparente, ponderada por nivel de pobreza, para distribuir los recursos de inversión hacia estados y municipios. Los recursos financieros inicialmente se cargan en las tesorerías de los estados, sujetándolos a condiciones estrictas para transferirlos a la mayoría de los municipios bajo el título de Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM). El resto permanece a nivel estatal bajo el título de Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). Cabe apuntar que el FISM representa casi dos por ciento del gasto público. Tanto el gobierno federal como los locales pueden gastar más en infraestructura local que lo asignado, si es que tienen acceso a otras fuentes de financiamiento. Esto ocurre principalmente en los municipios más ricos.
- El desarrollo rural local se aborda a través de Alianza para el Campo, el principal programa de modernización agrícola en México. El Programa de Desarrollo Rural —el nivel municipal de Alianza para el Campo— proporciona financiamiento para apoyar la inversión productiva rural. El programa está orientado a los agricultores con pequeñas propiedades. Cerca de 0.2 por ciento del presupuesto federal se asigna al Programa de Desarrollo Rural. La participación varía considerablemente de acuerdo con el estado, al igual que el financiamiento de las entidades mismas.

Algunos de los estados y municipios han desarrollado sus propios programas de manera independiente para aumentar y, hasta cierto punto, cerrar las brechas dejadas por los programas federales que aquí se analizan. Cabe comentar que la coordinación entre estos programas ha sido poca o nula.

Durante los años noventa, México realizó importantes cambios de política que aceleraron la descentralización de los programas y el financiamiento; al mismo tiempo, la democracia se ampliaba a todos los niveles de gobierno. Desde entonces, la

descentralización de políticas y programas ha cambiado poco. Aunque la agenda de descentralización siga incompleta, algunos estados y municipios han avanzado en la implementación de las reformas de la década pasada y se han logrado mejorías en la práctica local. Por razones políticas, de debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas, muchos otros estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados. Más bien, siguen funcionando como agentes para ejercer el dinero federal, pasando dificultades para tratar con los sindicatos nacionales y las regulaciones federales, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza. Debido a que las tendencias generales de la política nacional continuarán dictando el grado de descentralización (y probablemente no lleve a grandes cambios en el futuro cercano), la manera de mejorar los efectos de reducción de pobreza de estos programas deberían centrarse en crear incentivos para aumentar la calidad de los servicios, facilitando el acceso a ellos por parte de los pobres y mejorando la transparencia sobre insumos y resultados.

A pesar de que el gobierno federal favorece la descentralización, aún no existe una estrategia unificada, incluso el compromiso con la descentralización varía por secretaría. En cada sector coexisten diferentes procesos de descentralización.<sup>1</sup> Los estados y municipios están intentando complementar las carencias en la estrategia, algunas veces de manera improvisada, a medida que su participación moldea el proceso en sus propias jurisdicciones.

Aunque a menudo existen pasos claros para mejorar la calidad de los servicios, aún no se cuenta con muchas políticas nacionales y características organizacionales que se requieren para generar más capacidad y ofrecer mejores incentivos para tomar las medidas correctas. La descentralización tiene beneficios potenciales, pero existen sacrificios a cambio. Por otra parte, también existen ganancias potenciales del conocimiento local y de una mayor capacidad de respuesta ante las preferencias locales. También se dan pérdidas potenciales por falta de coordinación, captación local, o una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios entre jurisdicciones.

Las dimensiones relevantes de ganancia o pérdida derivadas de los procesos de descentralización analizados aquí incluyen, en primer lugar, si los procesos mejoraron el desempeño en términos de la calidad y la cobertura de servicios para los pobres; segundo, si generaron un mayor esfuerzo local para movilizar recursos o utilizarlos de forma eficiente; tercero, si permitieron o generaron una mejor adaptación de los programas a las condiciones locales y, cuarto, si la descentralización mejoró la transparencia y rendición de cuentas de los prestadores de servicios al gobierno o a los beneficiarios ciudadanos. La segunda, tercera y, especialmente, la cuarta dimensión no

---

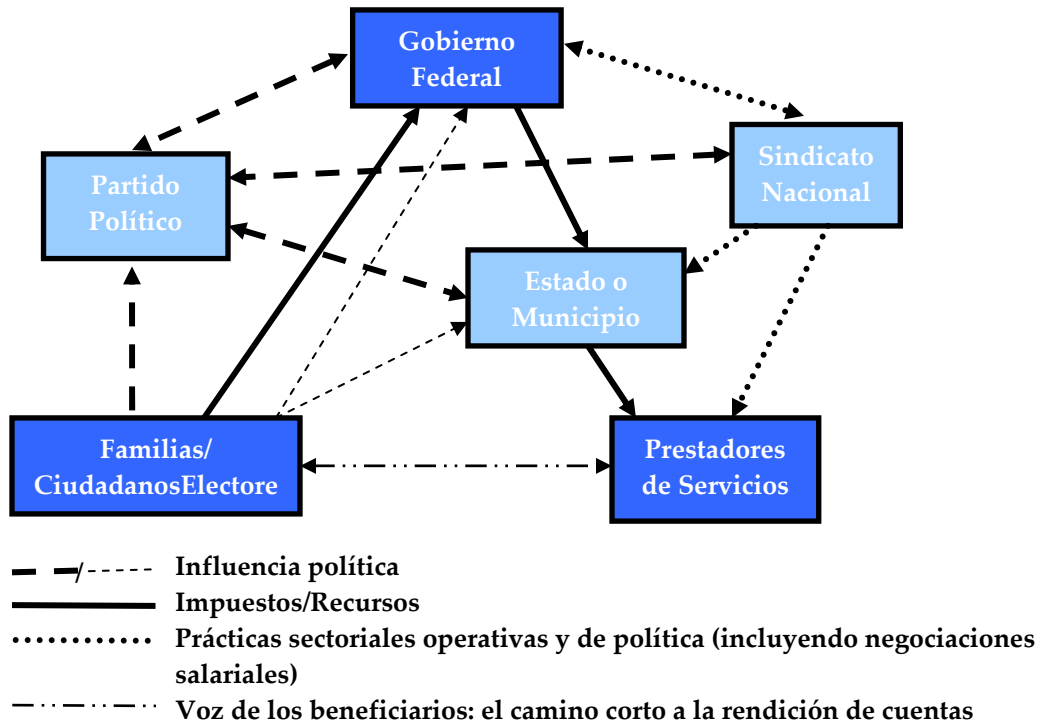
<sup>1</sup> La descentralización administrativa comenzó en los años noventa. En los apéndices del Volumen I se presentan los principales eventos para fines de este estudio principalmente en las notas de apoyo sobre descentralización del gasto y alivio de la pobreza. Véanse los capítulos subsecuentes para mayores detalles.

sólo se valoran por su propio mérito, sino que también reflejan las características del entramado institucional que tienen efectos importantes sobre el grado al cual la descentralización cumple sus metas. Sin embargo, se debe hacer notar que en la mayoría de los casos, no existe información suficiente para atribuir resultados a características específicas de los procesos de descentralización, y lo máximo que puede reportarse son las tendencias que se presentaron durante el periodo desde el inicio de los procesos de descentralización.

### *Marco conceptual institucional*

Para analizar la forma en que las instituciones prestadoras de servicios pueden afectar la calidad y la eficiencia, el reporte utiliza principalmente un marco basado en el Informe de Desarrollo Mundial de 2004 (WDR, por su siglas en inglés). Este marco se adapta al contexto institucional que prevalece en los diversos sectores analizados aquí, tomando en cuenta que cada uno de ellos ha pasado por diferentes etapas en el proceso de descentralización. Dentro del marco conceptual básico, los principales participantes que se detectan en todos los países son los beneficiarios ciudadanos y los contribuyentes (en el recuadro oscuro en la esquina inferior izquierda de la Gráfica 1), el gobierno (recuadro oscuro en el vértice), y los prestadores de servicios (recuadro oscuro en la esquina inferior derecha). El proceso administrativo genera un cuerpo compacto—compuesto de una estructura de incentivos, arreglos financieros y mecanismos de rendición de cuentas—entre el gobierno y los prestadores de servicios que los ofrecen y esperan ser remunerados. El proceso político crea otro cuerpo compacto entre el gobierno, que recauda impuestos, y sus ciudadanos, que esperan obtener beneficios y que el gobierno les rinda cuentas por sus actos. Posteriormente, se puede analizar la cadena de rendición de cuentas entre el prestador de servicios y el gobierno, y entre éste y los ciudadanos. Una manera de mejorar la eficacia de esta cadena es aumentar la calidad de los resultados en términos de los servicios. También existe un camino potencial más corto en función de la rendición de cuentas, que cubriría la ruta directamente entre los prestadores de servicios y los beneficiarios ciudadanos. Sin embargo, para que esta ruta corta sea eficaz se requiere de autonomía administrativa local adecuada para adaptarse a las condiciones locales, información suficiente para que los beneficiarios conozcan la calidad del desempeño de los prestadores de servicios, e incentivos para responder a la influencia de los beneficiarios. Para que estos programas alcancen su potencial para contribuir a reducir la pobreza, se requieren incentivos para lograr niveles de eficiencia y seleccionar de manera adecuada a los beneficiarios. Por su parte, a nivel local, los prestadores de servicios deben tener autoridad y flexibilidad para responder a esos incentivos. Asimismo, las autoridades locales necesitan contar con o desarrollar capacidad institucional para llevar a cabo estos mandatos.

**Gráfica 1. Relaciones de rendición de cuentas con partidos políticos, organizaciones nacionales de prestadores de servicios y gobiernos subnacionales**



A fin de adaptar el marco al entorno institucional descentralizado de la prestación de servicios en México, se requiere añadir tres participantes que aparecen en los recuadros más claros incluidos en el diagrama. Los gobiernos estatales y municipales suman otro paso al financiamiento y rendición de cuentas entre el gobierno federal y los prestadores de servicios, pero también podrían adaptar una ruta más corta de rendición de cuentas si toman control adecuado de la prestación de servicios y responden ante la ciudadanía local.

Los partidos políticos en México intervienen como participantes aparte debido a su fuerte papel en la integración del sistema (especialmente durante las décadas de gobierno de un solo partido) y en el manejo de las carreras de los políticos que gobiernan. Puesto que la reelección no se permite en México, la principal forma para que cualquier funcionario (electo o designado) garantice su futuro, es agradar al partido. Queda fuera del alcance de este informe realizar un análisis de los partidos políticos, excepto en términos de destacar que son importantes intermediarios en el sistema y que, hasta cierto punto, facilitan la comunicación democrática de los votantes hacia los líderes y, en cierta medida, representan sus propios intereses de forma que obstaculizan tal comunicación. Dentro de la estructura corporativista mexicana, los sindicatos nacionales (de maestros, trabajadores del sector salud y de campesinos) y otras organizaciones corporativistas del país (la asociación de obreros de la construcción) desempeñan un papel que, por tradición, ha sido relevante tanto en la participación como en la vinculación con los partidos políticos. En este informe no se analizan los

partidos, pero sí las relaciones entre el Estado, prestadores de servicios, sindicatos y ciudadanos o usuarios. Los sindicatos y las organizaciones corporativistas contribuyen positivamente en el sentido de que representan a grupos de interés clave e integran la estrategia nacional de desarrollo, aunque también representan intereses privados que pueden entrar en conflicto con el interés público, con la posibilidad de obstaculizar así la delegación de autoridad hacia los gobiernos subnacionales y la rendición de cuentas requerida con relación a la calidad y eficiencia de los servicios.

Incluso las adaptaciones realizadas al WDR no logran captar en todo su alcance las importantes dimensiones institucionales. Por ejemplo, es necesario reconocer la importancia 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 fácil acceso a ellas, al igual que la necesidad de crear vínculos eficaces entre programas federales, y entre estos y los programas locales.

### *Descentralización y desempeño*

En todos los sectores ha mejorado la cobertura, la equidad y la orientación de los servicios, en especial en términos de la población pobre. Asimismo, existe evidencia de mejorías en la calidad en algunos casos; sin embargo, la calidad sigue siendo baja con respecto a los niveles generales de la OCDE y el promedio de América Latina. Así, el desempeño del servicio varía ampliamente en todo el país, incluso luego de considerar la correlación con el ingreso per cápita en el estado que se analiza, lo que indica que existen otros factores importantes que influyen sobre el desempeño. No obstante, hay muy poca información a nivel estatal y municipal sobre el trabajo de los programas analizados aquí, lo que dificulta establecer un vínculo con la descentralización.

Por otro lado, la brecha en la cobertura a nivel de educación primaria entre los estados pobres y los ricos se ha cerrado desde la descentralización. De esta forma la equidad ha mejorado, tal vez como resultado del efecto acumulativo de los programas compensatorios.<sup>2</sup> No obstante, los esfuerzos por incrementar la cobertura de la educación en el primer ciclo de educación secundaria entre la población pobre, sigue enfrentando serios retos. Desde una perspectiva internacional, la calidad de la educación es baja, al igual que después de revisar el nivel de ingreso en México. Esto resulta cierto para los pobres, lo que intensifica los problemas de acceso. La acelerada expansión del sistema de telesecundaria es preocupante, aunque ha contribuido a mejorar el acceso escolar para los pobres rurales. Este sistema representa 20 por ciento de la matrícula total en el primer ciclo de educación secundaria y una proporción mucho

---

<sup>2</sup> Las intervenciones educativas compensatorias de la Secretaría de Educación se orientan hacia escuelas en zonas rurales en desventaja y aumentan la asignación de recursos para aquellas que dan a los estudiantes oportunidades más equitativas. Los programas educativos compensatorios tienden a reducir la dispersión en puntajes. Es posible que el impacto acumulado de la educación compensatoria con respecto a la educación básica se traslada a las escuelas de primer ciclo de educación secundaria y explica, en parte, el alto grado de equidad observado en los resultados de PISA.

mayor en las zonas rurales. Sin embargo, cabe apuntar que los estudiantes de telesecundaria muestran un bajo nivel de aprovechamiento. A pesar de las importantes limitaciones institucionales que enfrenta el proceso de descentralización, las innovaciones locales han contribuido a que algunos estados ricos (y otros no tanto) mejoren sus sistemas de educación básica. Los estados que siguen este patrón incluyen a Aguascalientes, Colima<sup>3</sup>, Nuevo León y Quintana Roo. Los primeros tres estados más el Distrito Federal se ubican en el nivel más alto de la escala del PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE), mientras que Quintana Roo se sitúa alrededor del promedio. Estos estados trabajan para mejorar el aprovechamiento en el aprendizaje en varios frentes tomando iniciativas, como el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, la evaluación y la contratación de maestros. Asimismo, algunos programas educativos federales estimulan el debate sobre cómo mejorar la administración de los planteles escolares y el aprovechamiento académico.

En el campo de la salud, los indicadores de resultados como la expectativa de vida y la mortalidad infantil han mejorado durante la última década, debido en parte al éxito de los programas centralizados como el de vacunación. Sin embargo, de acuerdo con niveles internacionales, la mortalidad materna ha continuado a niveles altos. El Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre salud materna propuso reducir la mortalidad en dos terceras partes entre 1990 y 2015. Sin embargo, con una reducción de tan sólo 30 por ciento durante los últimos 15 años, resulta poco probable que México logre cumplir esta meta. Aunque la información sobre la población en general es amplia, la existencia de diferentes sistemas públicos de prestación de servicios (IMSS, SSA, ISSSTE, IMSS-Oportunidades y los sistemas estatales de salud) complica el establecimiento de una relación entre sistemas y resultados. Los resultados siguientes provienen de un análisis del sistema de salud basado en una muestra de seis estados (Arredondo, 2005). En primer término, entre los estados parecen observarse diferencias significativas entre los resultados y los indicadores de salud, diferencia que no necesariamente corresponde a la separación entre estados ricos y pobres. Segundo, en las entidades de ingresos medios a altos, como Baja California Sur, Jalisco y Tabasco, la evolución del desempeño en salud no ha sido ni igual ni mejor que en el resto del país. Tercero, estos estados parecen haber avanzado considerablemente más en el proceso de descentralización, invierten cantidades importantes en sus sistemas de salud y han tenido la capacidad de reasignar recursos con relativa eficacia (gasto preventivo contra curativo). No obstante, se requieren más datos y análisis para evaluar el avance de la descentralización y su impacto en estos estados y en otros. Un nuevo programa federal, el Seguro Popular, se encarga de distribuir fondos a los estados con base en la ubicación de los pacientes afiliados, y contribuye a ampliar la cobertura entre la población sin seguridad social, así como a reducir el gasto catastrófico.

La cobertura de la infraestructura social ha mejorado, aunque sigue siendo baja para los pobres. El FAIS es una fuente importante de financiamiento para la inversión

---

<sup>3</sup> Colima tuvo el mejor desempeño, pero sólo ocupa el lugar número 14 en términos de PIB per cápita.

en infraestructura social local en los municipios más pobres y, en general, se orienta correctamente en función del nivel de marginación. Sin embargo, la importancia del FAIS en la disponibilidad general de recursos financieros municipales varía por sector y tamaño de municipio. La asignación sectorial de las inversiones del FAIS (agua contra vialidades contra mejorías a la vivienda, etcétera) no se correlaciona generalmente con la falta de cobertura en ese sector, aunque esta conclusión varía por sector y por estado. Una explicación posible es que los municipios tienen diversas fuentes de fondos, y no sólo al FAIS, para invertir en infraestructura social. Otra explicación es que los arreglos institucionales del FAIS cambian entre un estado y otro.

En el caso de los programas orientados a la producción en zonas rurales, la inversión es alta, pero no destaca por su eficacia. Esto se debe a la proliferación de programas federales segmentados sin coordinación, así como a la falta de una rendición de cuentas clara en el ámbito político con respecto al desarrollo rural, debido a que las responsabilidades se diluyen entre diferentes secretarías federales y gobiernos estatales, sin olvidar toda una serie de problemas relacionados con el diseño y la aplicación de programas. Asimismo, resulta difícil evaluar el impacto de este tipo de programas sobre la pobreza, y en el desarrollo rural, debido a que buena parte de éste es indirecto, y depende del efecto sobre el empleo y los salarios.

En México y otros países de América Latina y el Caribe hay evidencia de que el crecimiento agrícola tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza rural. Además de que los pobres rurales en México generan gran parte de su ingreso de fuentes no agrícolas. En este sentido, los programas dirigidos al aumento de las oportunidades de empleo e ingreso en los sectores agrícola y no agrícola, en principio, favorecen a los pobres rurales, pero la orientación de los mismos puede ser problemática. De este modo, uno de los problemas con el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo es que se concentra en los pequeños agricultores, quienes ya tienen acceso a algunos activos productivos y, con ello, son más ricos que la población rural más pobre de México. Como consecuencia de ello, incluso si la orientación del programa es adecuada en términos de “campesinos” (80 por ciento de los beneficiarios pertenece a las dos categorías más reducidas de entre los cinco tipos de agricultores que considera la FAO), no está diseñado para llegar a las familias rurales más pobres.

### *Financiamiento, equidad y desempeño*

A nivel local y estatal, el incentivo para captar ingresos o utilizar transferencias con eficiencia está impulsado por los convenios actuales en términos de impuestos y transferencias entre los estados y el gobierno central.<sup>4</sup> El sistema inicia a principios de

---

<sup>4</sup> Las dos principales categorías de transferencias a los estados son las participaciones y las aportaciones. Las participaciones eran originalmente ingresos estatales y municipales cuya recaudación se delegó a nivel federal a raíz del Pacto Fiscal por razones de eficiencia tributaria. La mayor parte de estas transferencias se distribuye bajo el Ramo 28. Por su parte, las aportaciones fueron concebidas como dinero federal etiquetado

los años noventa y antes (la Ley de Coordinación Fiscal), cuando las relaciones interinstitucionales descritas arriba estaban fuertemente dominadas por el poder de un solo partido político que controlaba al gobierno federal y casi todos los estatales, además de integrar su base de poder a partir de varios intereses organizados, incluyendo los sindicatos de empleados públicos. Los estados y municipios dependen considerablemente de las transferencias del gobierno central. Un resultado normal de la literatura sobre descentralización fiscal es que la dependencia de las transferencias reduce la rendición de cuentas directa entre los gobiernos subnacionales y sus clientes-ciudadanos. Esta falta de rendición de cuentas podría reducir esfuerzos para movilizar los ingresos locales o para utilizar las transferencias con eficiencia.

Sin embargo, un efecto negativo de la descentralización durante la última década parece centrarse en un menor esfuerzo recaudatorio de los gobiernos municipales, que se redujo de 0.17 por ciento del PIB en 1990, a 0.07 por ciento en 2004. El monto de transferencias a los municipios ha crecido considerablemente, pero los recursos llegan con menos discreción y más con base en una fórmula. Debido a que la fórmula de participaciones recompensa en cierta medida el esfuerzo recaudatorio local y, por otra parte, los rescates de deuda estatal y las transferencias discrecionales de la presidencia prácticamente desaparecieron después de 1998, han mejorado los incentivos marginales para aumentar el esfuerzo fiscal a nivel local. Sin embargo, el gran incremento en las transferencias federales totales hacia los municipios, aparentemente ha tenido un impacto negativo en el esfuerzo recaudatorio total. Los estados no han cambiado su sistema recaudatorio de forma considerable, tal vez debido a que la ley no les da un alcance adecuado para recaudar sus propios ingresos.

Aunque no pueden hacerse atribuciones causales, resulta ilustrativo describir algunas tendencias clave en eficiencia que se han observado desde el inicio de la descentralización. En términos del uso de recursos, existe poca evidencia de aumentos en la eficiencia como resultado de la descentralización, aunque los resultados varían por sector. Por ejemplo, el grueso del gasto en educación se presupuesta y distribuye de forma “inercial” con base en el acervo de capital físico y empleados que pertenecían al sistema federal antes de la descentralización. Esta asignación no considera la demanda de clientes, la productividad de los proveedores o la pobreza. Asimismo, la expansión de la matrícula a nivel nacional ha sido proporcionalmente menor que el incremento en el número de maestros y escuelas, y más lenta que el incremento en el gasto. Este aumento en el gasto por estudiante desde la descentralización, se explica principalmente por medio del aumento en los salarios de los maestros.<sup>5</sup> Datos transversales muestran que los salarios de los maestros no están correlacionados con el aprovechamiento

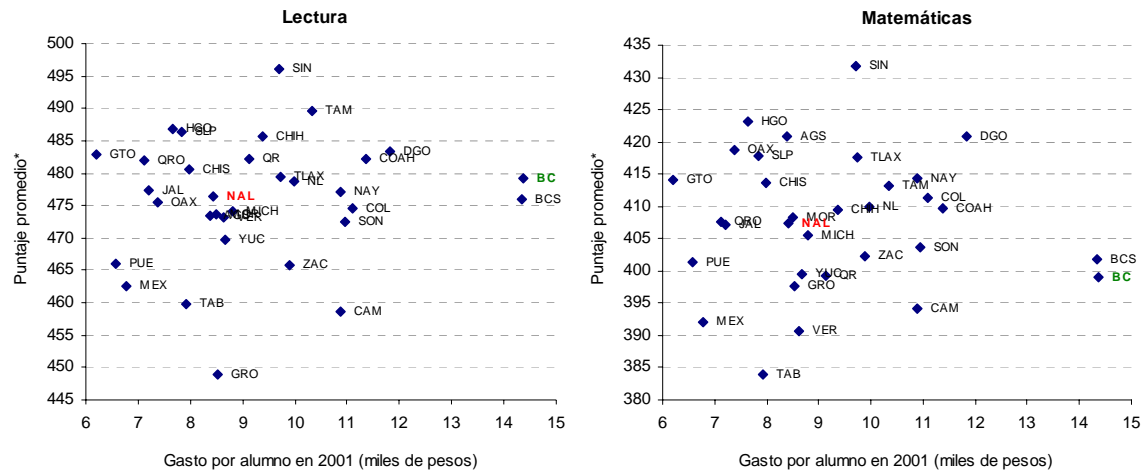
---

para (anteriormente) pagar compromisos federales y transferidas a los estados y municipios a la par de esos compromisos (por ejemplo, educación y salud). Estos fondos, antes parte del Ramo 26, ahora se operan mediante el Ramo 33. Para un análisis más extenso, consúltese Banco Mundial (2004a; 2001a; 2001b).

<sup>5</sup> Las comparaciones internacionales sugieren que mayores proporciones de gasto no salarial se asocian con un mejor desempeño. Un ámbito para la investigación futura se centraría en la obtención de datos sobre gasto no salarial por estado, a fin de evaluar si el gasto está correlacionado con el desempeño.

estudiantil.<sup>6</sup> Por lo tanto, es probable que el mayor gasto no haya afectado el desempeño. Adicionalmente, los resultados de las pruebas académicas estandarizadas no están correlacionados con el gasto por estudiante (véase Gráfica 2).<sup>7</sup>

**Gráfica 2. Resultados de pruebas de matemáticas y lectura y gasto por estudiante, 2001**



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

En cuestiones de salud, no es posible atribuir a la descentralización evidencias de mejorías en los indicadores de resultados: el desempeño varía de manera considerable entre estados, en especial entre aquellos que han avanzado más en la descentralización, y existe poca información a nivel estatal sobre los factores no fiscales que podrían influir sobre el desempeño. Con respecto al gasto, las erogaciones en salud han aumentado en términos reales a un ritmo de 9.6 por ciento al año. Las transferencias federales (a través del FASSA) y el gasto federal (por medio del Ramo 12) han aumentado de 1,186 pesos per cápita para la población sin cobertura de seguridad social en 1992, a 2,319 pesos per cápita en este concepto en 2004. A mediados de los años noventa, durante la crisis de 1994 y poco después, se observó un descenso sustancial en el gasto, seguido de una recuperación. Por ejemplo, al igual que en el caso de la educación el grueso del gasto se presupuesta y distribuye de forma “inercial” entre estados, con base en el acervo de capital físico y empleados que pertenecía al sistema federal antes de la descentralización. Esto lleva a inequidades, pues los estados que cuentan con una buena dotación reciben

<sup>6</sup> Los gobiernos subnacionales recibieron transferencias equivalentes a cerca del doble del nivel per cápita en términos reales en 2004 como en 1992, antes de que los principales sectores comenzaran a descentralizarse (1993) y la última revisión a fondo de la fórmula de participaciones fuera concluida (1994).

<sup>7</sup> Las pruebas no se aplicaron en los años previos a la descentralización, por lo que no puede saberse cómo los cambios en el gasto en el tiempo se correlacionan con los resultados de las pruebas. Un análisis más sofisticado en términos estadísticos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas locales y las características organizacionales básicas de los estados, confirma la falta de significancia de los niveles de financiamiento para explicar la variación entre estados en el desempeño en la prueba. Véase la discusión en el capítulo de Educación del Volumen II y *Quality of Education*, Banco Mundial, 2006b.

grandes proporciones de fondos del FASSA. Aunque 20 por ciento del FASSA se asigna mediante una fórmula que toma en cuenta los déficit o superávit estatales en servicios de salud, este monto no compensa del todo la distribución desigual de servicios, así como tampoco ofrece incentivos a los estados para mejorar la eficiencia de sus sistemas. Las iniciativas recientes intentan revertir estas desigualdades e ineficiencias.

En términos de infraestructura social existen algunos indicios de mejoras en la eficiencia desde la descentralización. La mayoría de los estados han desarrollado sus propios modelos de planeación y aplicación del FAIS, que requiere realizar análisis cuidadosos para identificar y difundir las mejores prácticas.

En relación al desarrollo rural, no existen normas claras de resultados, por lo que tampoco se cuenta con indicadores de eficiencia concretos. La mayor parte del gasto en agricultura y desarrollo rural no es eficiente en términos de su impacto directo sobre la pobreza, debido a que el grueso del gasto público no se orienta a los ciudadanos rurales más pobres. De acuerdo con los criterios de canalización basados en la marginación, el financiamiento descentralizado de Alianza para el Campo resulta regresivo. Su eficacia en términos del desarrollo agrícola queda fuera del alcance de este informe.

A pesar de que la discrepancia en el desempeño normalmente no se correlaciona con la de los niveles de financiamiento federal o total (como se mencionó en el contexto de eficiencia), la variación geográfica entre estados y municipios en el financiamiento per cápita o por usuario es sustancial (normalmente superior a un factor de dos entre el punto más bajo y el más alto). Esta discrepancia en financiamiento podría llegar a generar diferencias en cobertura y calidad.

El mejor programa en este aspecto es el FAIS, cuya distribución sigue una fórmula transparente basada en la población y el índice de marginación. Sin embargo, aún existe margen para mejorar, debido a que los municipios no necesariamente distribuyen los proyectos para beneficiar a las comunidades más pobres, y porque algunos estados aplican una fórmula distinta a la utilizada por el gobierno federal para distribuir el FAIS a sus municipios, lo cual puede resultar en que algunos municipios con grado similar de pobreza en estados diferentes no reciban el mismo nivel de financiamiento a través del fondo.

En el caso de la educación básica y la salud para la población sin cobertura de seguridad social, el grueso de la distribución (FAEB y FASSA en el Ramo 33) se lleva a cabo de acuerdo con la distribución de maestros, médicos y enfermeros antes de la descentralización.<sup>8</sup> A pesar de haber sido un punto de inicio práctico en términos de los acuerdos nacionales y la transición, esta medida ha llevado a registrar amplias variaciones en los niveles de financiamiento por estudiante y por población sin

---

<sup>8</sup> El gobierno federal ha asignado recursos para compensar las inequidades por medio del CONAFE y los PEC en educación y el programa Seguro Popular en salud.

cobertura de seguridad social, disparidades que han aumentado con el tiempo. Las disparidades no están correlacionadas con los niveles de pobreza, sino más bien con el nivel absoluto de población por estado (los estados más grandes reciben menos fondos per cápita) y con el tamaño de los sistemas de los estados antes de la descentralización. Los estados que contaban con sistemas de mayor tamaño (y para cuyo pago realizaron más esfuerzos fiscales) normalmente tenían menores sistemas federales per cápita antes del cambio, por lo que han recibido menos fondos federales desde la descentralización.

El Programa de Desarrollo Rural se asigna a los estados de acuerdo con una compleja fórmula que incluye variables como la población rural, el PIB agrícola, la tierra cultivada, la superficie irrigada, el número de unidades de producción, y la contribución estatal. Los fideicomisos estatales son responsables del manejo financiero y, mediante comités técnicos, de la aprobación de las propuestas de agricultores. Desde 2003, parte del financiamiento del Programa de Desarrollo Rural comenzó a canalizarse hacia las autoridades municipales. Generalmente, los estados reclaman que el exceso de reglas y disposiciones obstaculiza la puesta en marcha y posibilidad de adaptar el programa.

### *Adaptación a las condiciones locales*

El proceso de descentralización en México está lejos de haber concluido. Una de las razones para ello es la persistencia del casi monopolio del gobierno con relación al incremento de impuestos. Segundo, aunque cerca de la mitad de los fondos programables del sector público pasan por los gobiernos estatales y municipales, el gobierno federal retiene la postura dominante en términos de señalar cómo se utilizarán los recursos descentralizados. Aunque difieren las modalidades de influencia, buena parte de la economía política subyacente es similar. Intereses poderosos como los representados por algunos sindicatos, mantienen relaciones estrechas con el gobierno federal, relaciones construidas durante el siglo pasado bajo la rectoría de un Estado de partido único y corporativista, y prefieren no tener que tratar con los gobiernos independientes y competitivos políticamente de los 32 estados.<sup>9</sup>

En los sectores de educación y salud, los sindicatos de maestros, doctores y enfermeros negocian con el gobierno federal los salarios y reglas para el personal. Por su parte, el gobierno federal transfiere a los estados los fondos para pagar a estos trabajadores. Los estados tienen poco poder para administrarlos, lo que limita seriamente sus opciones para manejar el sector o adaptarse a las circunstancias locales.

En lo correspondiente a los programas descentralizados para la infraestructura municipal y el desarrollo rural, hay poca asignación anticipada de fondos delegados a los municipios, aunque la mayor parte de los ámbitos en los que pueden utilizarse estos fondos están dominados por otros programas federales relacionados con el agua, la

---

<sup>9</sup> El liderazgo del sindicato nacional de maestros se ha opuesto a la descentralización del mismo como amenaza potencial a su influencia y relevancia.

electrificación, las carreteras y la inversión agrícola. En cierta medida, los programas municipales permiten a los gobiernos locales depositar el dinero donde consideran que el gobierno federal ha pasado por alto una oportunidad, pero parte de los fondos delegados regresan al control federal en forma de fondos requeridos de contrapartida a los programas federales.

El gobierno central ha impuesto muchas restricciones y ha sido rígido para la puesta en marcha de los programas municipalizados de desarrollo rural, complicando la operación de los gobiernos locales. Asimismo, resulta difícil diseñar programas de desarrollo rural estratégicamente sólidos, con inversiones agrupadas alrededor de ejes de desarrollo local.

### *Incentivos para el desempeño local*

La experiencia internacional muestra una variedad de incentivos para mejorar el desempeño local. Por desgracia, la mayoría de ellos no forman parte de los convenios de descentralización en México.

A nivel político agregado, en la mayoría de los demás países los políticos locales tienen el incentivo de la reelección, lo que los hace responsables por rendir cuentas ante los votantes. Aunque se han presentado propuestas, no se han realizado acciones para permitir la reelección a nivel municipal en México, excepto en el caso de Coahuila. El hecho de contar con una sola gestión de tres años desalienta la realización de proyectos con beneficios a más largo plazo. A nivel fiscal agregado, la captación de un porcentaje sustancial de recursos fiscales para gasto local, como sucede en los estados sureños de Brasil, Canadá y Estados Unidos, crea otra relación de rendición de cuentas con los votantes y contribuyentes locales. En algunas grandes ciudades mexicanas se observa generación de ingresos, con incentivos benéficos por eficiencia y rendición de cuentas. Sin embargo, los municipios pequeños carecen de la capacidad necesaria, y los estados del margen fiscal para poder replicar este esfuerzo. De igual manera, el aumento de la generosidad federal en términos de las transferencias ha socavado aún más el incentivo para realizar esfuerzos a nivel local. La política de sustituir el aumento en las transferencias federales proporcionando asistencia técnica y autoridad fiscal legal (para los estados), podría contribuir a mejorar los incentivos.

En los ámbitos de la educación y la salud, muchos países cuentan con fórmulas mediante las cuales el financiamiento sigue la ubicación de la asistencia de los estudiantes o del uso de servicios de salud, contando tal vez con algunos ajustes definidos por reglas para tomar en cuenta características demográficas, como la edad o la dispersión geográfica. Este tipo de convenios genera incentivos positivos en varios aspectos. En primer lugar, como incentivo de equidad, pues la fórmula para distribuir recursos nacionales crea expectativa para observar métodos de distribución similares a nivel local, por ejemplo, por establecimiento. En segundo término, estas fórmulas generan incentivos y espacio para que los gobiernos locales elijan combinaciones de

insumos más eficientes. Tercero, las fórmulas recompensan a los establecimientos y a los gobiernos locales que mejoran la asistencia escolar y hacen más atractivos sus servicios de salud. El Recuadro 2.2 del Capítulo 2 describe cómo Colombia ha convertido sus transferencias para educación básica a un principio de capitación, luego de partir de una distribución basada en la ubicación histórica de los maestros y los trabajadores de salud, como lo ha hecho México.

### *Transparencia y rendición de cuentas*

Desde el principio del proceso de descentralización, el cambio institucional en estos programas ha permitido mejorar los mecanismos de rendición de cuentas en dos aspectos: primero, al crear rutas más cortas de rendición de cuentas mediante algunos de los gobiernos estatales y municipales que tienen responsabilidades por el manejo de la prestación de servicios de educación, salud y servicios de infraestructura municipal y, segundo, al establecer vínculos directos de rendición de cuentas entre clientes y prestadores de servicios en algunas escuelas, establecimientos de salud y organismos de servicios municipales. Aunque resulta difícil probarlo de manera clara, la evidencia anecdótica apoya la suposición de este informe acerca de que una mayor transparencia y rendición de cuentas llevará a mejorar los servicios sociales y la infraestructura para los pobres.

El reto de mejorar la transparencia de los programas descentralizados tiene dos aspectos: claridad en la asignación de recursos y evidencia de los resultados. La asignación de recursos para los sectores analizados ciertamente es más transparente que hace doce años, cuando comenzó el trabajo. Asimismo, un Congreso federal más independiente en términos políticos deja mucho menos presupuesto a discreción del Ejecutivo. En la actualidad, el presupuesto —propuesto y aprobado— y los diversos informes que presenta el Ejecutivo, proporcionan información detallada y pública acerca de la distribución de recursos entre programas y zonas geográficas. Algunos recursos, incluyendo los fondos de infraestructura social y desarrollo rural que se contemplan aquí, se distribuyen a los estados —y de ahí a los municipios— por medio de una fórmula. Así, los ciudadanos pueden constatar hacia dónde se canaliza el dinero en términos geográficos y debatir los puntos a favor y en contra de la fórmula. En el caso de las decisiones locales con respecto al uso de recursos financieros, la transparencia varía, aunque por lo menos en algunos lugares se utilizan plataformas de participación para elegir proyectos, como los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en el caso de la infraestructura social, y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) en el caso del desarrollo agrícola y rural. Al facilitar la aplicación de decisiones de gasto técnicamente aconsejables y apoyadas por los ciudadanos y evitar ser cooptada por las elites locales, la democracia electoral a nivel local podría reforzarse mutuamente con estas instituciones.

En los servicios de salud y, en especial, de educación, los sindicatos nacionales defienden con intensidad sus propios intereses, algunas veces a costa de la calidad del

servicio y de otros intereses de los ciudadanos-beneficiarios. No obstante, la diversidad de experiencias a nivel estatal en México demuestra el potencial, en parte logrado en algunos estados, para hacer mejorías incrementales mediante negociaciones con los sindicatos. A medida que los estados ganan autonomía fiscal a través de la recaudación local de ingresos, tienen mayor flexibilidad para negociar estos convenios.

La transparencia acerca de los resultados también ha mejorado, aunque la información sigue siendo más escasa que en el caso de la asignación de recursos. En el campo de la educación, México utiliza la prueba estandarizada de PISA, que proporciona información sobre logros estudiantiles a nivel individual, además de datos sobre su entorno socioeconómico y geográfico. Identificar las políticas e innovaciones en los estados con altos puntajes promedio y baja dispersión sería una información valiosa para otras entidades (véase la sección sectorial sobre educación en el Vol. II y Banco Mundial, 2006b).

Los análisis con que se cuenta también muestran que los programas federales especiales que generan rendición de cuentas local en las escuelas, hacia los padres y la comunidad —como en el caso de los Apoyos a la Gestión Escolar (AGE de CONAFE) y, tal vez, el PEC— se asocian con mayores logros escolares, incluso luego de controlar para factores socioeconómicos. Estos programas no crean escuelas nuevas, sino, más bien, aumentan los recursos y transforman los incentivos en las escuelas que permanecen en el marco tradicional de administración estatal y financiamiento federal de los salarios de los maestros.

En el ámbito de la salud, hacer que cada prestador de servicios rinda cuentas por los resultados requerirá información para cada segmento de clientela, información con la que aún no se cuenta. La SSA ha comenzado a recabar datos sobre la calidad de los servicios de salud con tres evaluaciones, realizadas en 2003, 2004 y 2005, que se darán a conocer en agosto de 2006. Estas evaluaciones se realizaron sobre temas, como si las instalaciones se abren y cuentan con el personal de acuerdo a lo programado, cuánto tiempo deben esperar los pacientes para recibir tratamiento, cuáles se realizan, qué porcentaje de éstos tiene éxito y la disponibilidad de medicamentos.

Existen evidencias que indican que el sistema IMSS-Oportunidades, que aún se opera desde el centro en cerca de la mitad de los estados, presta mejores servicios que los programas estatales de la SSA. Algunos estados han combinado el manejo de los dos programas: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Yucatán y, parcialmente, Veracruz.

El Seguro Popular es la innovación reciente más importante de las instituciones del sector salud. El programa ha funcionado para proteger a las familias, en especial las pobres, de gastos catastróficos en salud. La participación ha crecido de manera acelerada desde 2003, y resulta ligeramente más progresiva que la participación en la SSA (que ya se inclina hacia los pobres), aunque menos que otros programas como Oportunidades. Con la meta de que los fondos “sigan” al paciente, el programa ha

logrado asignarlos de acuerdo con el número de beneficiarios. El siguiente paso consistiría en dirigir el financiamiento hacia el establecimiento al que asiste el paciente, cambio que está programado para 2010. Los estados deben contribuir con parte de los costos, lo que los incentiva para ser más eficientes en la administración de los mismos. Buena parte del gasto en este programa se canaliza a medicamentos, y la parte utilizada para el personal se ha dedicado a la contratación de corto plazo, lo que ofrece a los administradores cierto margen de maniobra para la administración del establecimiento.

A fin de mejorar e influir sobre la calidad del servicio, el Seguro Popular cuenta con un programa federal de acreditación para estados y establecimientos; sin embargo, aún no se cuenta con evidencia sobre su funcionamiento. Por otra parte, no se ha avanzado en la creación de una cultura del prepago, pues los estados registran a casi todos los usuarios como pobres extremos, de manera que no existe forma de pago. Algunos estados con establecimientos de IMSS-Oportunidades han comenzado a financiarlos también con el Seguro Popular, que tiene el potencial de crear un puente eficaz con el sistema estatal de la SSA.

En el caso de la infraestructura local, casi todos los municipios informan a los gobiernos de los estados sobre cómo canalizan los recursos del FISM, aunque sólo algunas entidades reportan esta información o aquella sobre los fondos del FISE al gobierno federal, como es requerido por la ley. Las listas de inversiones realizadas parecen razonables, encontrándose entre las más comunes las canalizadas hacia agua y alcantarillado, vialidades locales y agua. Las asignaciones del FAIS en los sectores de agua y electricidad parecen estar correlacionadas con la falta de acceso a estos servicios, aunque no se encontró correlación similar en el caso de las inversiones en alcantarillado. Muchos otros programas (la mayoría federales y algunos locales) también financian este tipo de infraestructura. Así, no es posible evaluar si los recursos del FISM (generalmente una parte menor del total) están siendo asignados correctamente, sin conocer la gama completa de inversiones que ingresan a cada localidad (de lo cual nadie mantiene un registro).

En el caso de la inversión municipal en desarrollo rural, la información acerca de las necesidades locales y la asignación efectiva de las inversiones es aún más escasa. Las regulaciones federales detalladas y, normalmente, rezagadas, sobre el uso de fondos parecen tener principalmente el impacto de hacer que la ejecución de proyectos sea difícil e ineficiente. La complejidad también dificulta innecesariamente el entendimiento y la puesta en marcha del programa por parte de los consejos municipales.

### *Retos de política y opciones a futuro*

Hasta la fecha, la descentralización en México ha sido fortuita. La descentralización fiscal de transferencias y gasto ha avanzado a ritmo acelerado por razones políticas, mientras que la tributación sigue centralizada. Aunque los gobiernos locales realizan el pago, su autoridad no es suficiente para manejar los sectores en

función de los resultados. En los ámbitos de la educación y la salud, la mayor parte del dinero se canaliza a los trabajadores, cuyos contratos están negociados a nivel nacional. En cuanto al desarrollo rural, la complejidad de las reglas nacionales limita la programación local y, tanto en la infraestructura municipal como en el desarrollo rural, los programas federales directos, de mucho mayor tamaño, a menudo eclipsa los resultados generados por los programas locales. Por esta y otras razones, las instituciones y los incentivos para la rendición de cuentas han mostrado debilidad en todos los aspectos de los programas analizados aquí. La auténtica rendición de cuentas no es posible sin una autoridad adecuada.

La descentralización ha funcionado mejor en los servicios, estados y municipios donde se registró una cobertura eficaz (eficiente y a favor de los pobres) de los diferenciales en programas federales. Esto implica una necesidad tanto de cambios sistemáticos hacia un proceso de descentralización más racional, así como de aprendizaje de los éxitos y los fracasos, en especial, para saber si los éxitos son producto de un diseño adecuado o del contexto local. Algunos estados bien desarrollados como Aguascalientes, tienen un buen desempeño; otros estados con niveles de ingreso comparable reportan un buen desempeño en algunos sectores, pero no en otros. Las diferencias en sus reacciones ante el reto de la descentralización proporcionan espacio para el aprendizaje que surge de las buenas y malas experiencias.

Aunque la variedad de circunstancias y resultados impide generar una conclusión uniforme acerca de la descentralización, parte del camino hacia el progreso en la mejoría de la prestación de servicios parece implicar el relajamiento de las regulaciones que hacen los gobiernos locales, y dar al gobierno federal un papel más fuerte en el establecimiento de normas de resultados (por ejemplo, los programas de estudios básicos, normas de ingeniería), realizar trabajos de seguimiento y evaluación, y requerir que los gobiernos locales revelen a sus ciudadanos los convenios financieros y los resultados de los sectores y programas que manejan. A pesar de que el relajamiento de regulaciones implique menos etiquetamiento y dirección dentro del sector, la experiencia de Canadá y Europa muestra que el etiquetamiento sectorial puede ser menos estricto (sin que ello lleve a carencias de financiamiento) a medida que los ciudadanos desarrollan expectativas claras en el sentido de que el gobierno local tiene la responsabilidad de prestar el servicio en cuestión. Este fenómeno está comenzando a darse en México, más claramente con el FAIS, que nunca ha tenido un etiquetamiento rígido, aunque también en algunos casos en educación y salud, como cuando la población se queja con su gobernador acerca de aumentos en la mortalidad materna o problemas en las escuelas.

En lo relacionado con los incentivos creados por el sistema fiscal, la experiencia internacional sugiere una serie de opciones de política para mejorar la movilización de recursos locales, la eficiencia del uso de recursos y la distribución entre jurisdicciones:

- Los incentivos para la generación local de ingresos parecen ser débiles en México: los ingresos propios son bajos y han decrecido desde el aumento en las transferencias federales de la década pasada. A nivel municipal, los presidentes de municipios pobres tienen incentivos a “atraer recursos” a nivel federal y estatal, en lugar de movilizar los ingresos locales (Grindle, 2004). Esto resulta negativo para la movilización general de recursos y para el fortalecimiento del contrato tributario local. La situación de los estados no es mejor. El creciente papel del Congreso ha tendido a hacer esto más evidente, pues mientras que el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) es aún relativamente reducido, suma un incentivo adicional para que los estados busquen recursos “arriba” en lugar de generarlos a nivel local.
- A pesar del cambio hacia una asignación de recursos para inversión municipal basada en una fórmula, con una mayor automatización de los recursos federales (lo que mejora los incentivos en el margen), el efecto riqueza de un gran aumento en el volumen de recursos (inframarginales), ha disminuido los incentivos para movilizar ingresos locales en muchos lugares.
- Tanto para estados como para municipios, el gobierno federal haría bien en reducir la velocidad, o revertir, el crecimiento de las transferencias totales, utilizándolas selectivamente para motivar prácticas deseables a nivel nacional para compensar las áreas pobres y fomentar el esfuerzo por obtener ingresos locales como una forma de encontrar recursos adicionales para propósitos públicos, incluyendo los programas de reducción de pobreza comentados aquí.
- Para los municipios, que tienen una buena base tributaria potencial (el impuesto predial), el gobierno federal podría apoyar con asistencia técnica para fortalecer los catastros, los registros de propiedad y la recaudación del impuesto predial. La Secretaría de Hacienda consideró este proyecto en 2005 y es posible que retome esta idea.
- En el caso de los estados, que carecen de una base tributaria adecuada, el gobierno ha propuesto varias veces permitirles establecer un impuesto por las ventas sobre la misma base que el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La Convención Nacional Hacendaria (CNH) también lo recomendó, pero nunca se ha llegado a un acuerdo acerca de cómo ajustar el IVA y el sistema de participación tributaria a fin de adecuar esta propuesta. Es posible que el próximo gobierno adopte una idea similar.

- La aplicación de la recomendación de la CNH para ampliar la base tributaria de los gobiernos estatales daría la autoridad fiscal necesaria a las entidades federativas para responder a las demandas ciudadanas por mejores servicios, y dieron a los ciudadanos más interés para seguir el uso eficiente de los impuestos que pagan.
- En 2004, la CNH recomendó cambiar a una fórmula de distribución de recursos federales (aportaciones), basada en el número de estudiantes o clientes. La puesta en práctica de la recomendación de la CNH para distribuir recursos hacia la educación y la salud con base en la ubicación de estudiantes y clientes, respectivamente -por lo menos en el margen- contribuiría tanto a una mayor equidad como a la comprensión de los ciudadanos de que los recursos llegan a un estado en respuesta a sus necesidades más que al poder de negociación de un sindicato nacional.
- Los ajustes adicionales a la fórmula del FAIS deberán tener consideración prudente de cuánto se esperaría que los estados ricos ayuden a sus propios pobres.<sup>10</sup>

En muchos casos, contar con servicios mejores y más eficientes se relaciona con la flexibilidad y autoridad que los gobiernos locales tienen para adaptar los programas a las necesidades también locales y de tomar otras medidas para mejorar la eficiencia y la calidad. La experiencia internacional muestra la importancia de este hecho (Banco Mundial, 2004c). Una serie de medidas específicas permitiría una mejor adaptación a las condiciones locales. En algunos casos, implica cambiar el cuerpo intergubernamental, de manera que los gobiernos locales o estatales tengan más libertad para responder a sus ciudadanos. En otros casos, los ciudadanos ganarían terreno para expresar sus preferencias al tener mayor libertad para elegir a su prestador de servicios ( por ejemplo, el Seguro Popular).

- Programas como los Apoyos a la Gestión Escolar (AGE) y el Programa Escuelas de Calidad (PEC), así como otras medidas para fortalecer la rendición de cuentas de las escuelas a los padres tienen el potencial de contribuir a mejorar la calidad de la educación básica en México y, así, a reducir la pobreza. Se requiere de más análisis para identificar los aspectos de estos programas que tienen impacto benéfico y cómo se podría ampliar a un círculo de escuelas. Resulta importante fomentar los modelos educativos que mejoran las prácticas pedagógicas, la evaluación a nivel local y la

---

<sup>10</sup> No se sabe cuánto están asignando los estados ricos de sus fondos libres (no pertenecientes al FISM) para ayudar a sus propios pobres. La pregunta que se plantearía aquí se referiría a cuánto deberían estar asignando, o si acaso se graduarán algún día de la necesidad de ayuda federal para la asistencia a sus propias regiones más pobres.

rendición de cuentas, de manera que se asignen recursos con base en el desempeño.

- En la educación y la salud, el gobierno federal podría alentar a los estados a tomar la iniciativa en las negociaciones con los sindicatos estableciendo normas de calidad sin especificar métodos en detalle, pero permitiendo mayor discreción a los estados para mejorar elementos, como los planes de estudio de las escuelas o los sistemas de pago en el sector salud, mediante el fomento de la autonomía fiscal general y difundiendo información sobre las mejores prácticas.
- La SSA deberá permitir más flexibilidad a la administración de unidades de salud a nivel local, de manera que puedan responder a las necesidades locales y usar mejor el proceso de descentralización. La rendición de cuentas, tanto hacia arriba como hacia abajo, debería seguir fomentándose para garantizar que el flujo de recursos hacia los estados se base en el desempeño y para fortalecer al ciudadano en el ejercicio de una influencia política constructiva sobre sus gobiernos locales.

Aunque estas medidas no garantizan que los gobiernos locales respondan de forma apropiada a las recomendaciones de los ciudadanos, deberían contribuir a fortalecer la relación de rendición de cuentas que surge del proceso democrático.

- Una opción atractiva de reforma en el sector salud, con su multiplicidad de programas y prestadores de servicios, sería la de hacer que la afiliación de cada cliente indicara el origen del financiamiento que podría luego llevar al prestados de servicios más conveniente.<sup>11</sup> El Seguro Popular tiene como objetivo ser un financiamiento portátil en el futuro cercano y los demás programas podrían organizar también una portabilidad similar. Con base en la experiencia internacional, hacer que el financiamiento siga al cliente, mejora el poder del cliente y aumenta la rendición de cuentas de los prestadores de servicios.
- A medida que los clientes ganan flexibilidad para buscar al mejor prestador de servicios, éstos —los hospitales y las clínicas— requerirán y demandarán más flexibilidad y autoridad para mejorar sus servicios.

---

<sup>11</sup> En un inicio, la portabilidad del Seguro Popular podría limitarse a establecimientos de la SSA o de IMSS-Oportunidades, debido a que el acceso a establecimientos de la seguridad social (sin contar con este tipo de cobertura), como el IMSS regular o el ISSSTE, en la actualidad se vinculan con la situación laboral. Aunque prácticamente todas las demás opciones de reforma que se comentan aquí podrían aplicarse con o sin las demás, la separación del prestador de servicios de la fuente de financiamiento afectaría el diseño de algunas de las otras reformas propuestas.

- En el caso del FAIS y el FISM, algunos estados, como Puebla y Zacatecas, han instituido sus propias reglas para garantizar que las comunidades pobres reciban la consideración adecuada dentro de sus municipios. Estas experiencias deberían estudiarse a profundidad, difundiendo las mejores prácticas.
- En algunos sectores, los recursos del FAIS parecen estar canalizados de manera adecuada hacia las necesidades de los municipios. Sin embargo, el análisis de la eficiencia del FAIS requeriría conocer las necesidades, condiciones y recursos locales. De cualquier manera, el hecho de permitir la reelección de presidentes municipales, como lo recomendó la CNH en 2004, mejoraría la continuidad y, probablemente, también contribuiría a diseñar planes de inversión más eficientes con un horizonte temporal más largo.
- En el caso de los programas de desarrollo rural, como alternativa a la municipalización, México podría considerar la consolidación de la mayoría de los programas productivos de desarrollo rural a nivel estatal, como lo han hecho con éxito en países como Alemania, Italia y España. En este modelo, la regulación federal del diseño de programas locales se relajaría, concentrándose más bien en la transparencia de la información a la población local.

La transparencia de la información es un factor clave para mejorar la rendición de cuentas en cada programa. Muchos estados y algunos municipios han seguido, e incluso superado, el ejemplo federal de promulgar la Ley Federal de Acceso a la Información y establecer un organismo para aplicarla. Las acciones federales en las áreas que aquí se discuten deberían apoyar esta tendencia. A continuación se presenta una lista de sugerencias específicas, que incluye mejor información sobre asignación de recursos y mayor calidad en la medición del desempeño. Por ejemplo, los programas específicos de transferencias podrían incluir la revelación de información como condición para recibir, por lo menos, parte de los fondos.

- En el caso de la educación, el gobierno debería poner la información a disposición del público a nivel de escuela. También debería ponerse a disposición de la localidad y del público en general, la información para cada escuela acerca del presupuesto y personal, y la asistencia de los estudiantes y trabajadores.
- La SSA debería continuar con sus programas para mejorar la información sobre salud, haciendo su publicación más oportuna y proporcionando información más clara sobre los vínculos entre resultados y organismos responsables por cada segmento de la población.

- A fin de fortalecer la capacidad y rendición de cuentas de los COPLADEMUN y la CMDRS, se requiere una combinación de incentivos fiscales para la transparencia (como condicionar los incrementos de transferencias a la publicación puntual de la información), asistencia técnica para acumular capacidad, y la flexibilidad presupuestaria para construir y poner en marcha un programa de mediano plazo a nivel municipal. El gobierno federal debería difundir información sobre las mejores prácticas en términos de planeación y asignación de recursos del FAIS.
- Recurrir al juicio de la ciudadanía local, mejorar la información disponible y fortalecer la capacidad del gobierno local para responder, podría contribuir a mejorar la selección de infraestructura social local. Sin embargo, para realizar mejoras importantes, se requerirá más que medidas de transparencia; por ejemplo, mayores incentivos para aumentar los ingresos locales, como se comentó arriba.
- Si el gobierno decide seguir la estrategia de apoyo para agricultores pequeños y medianos por medio de gobiernos locales —estados o municipios— la opción más viable sería cambiar el énfasis regulador sobre la revelación de información. Por ejemplo, hacer que el dinero de cada año sólo estuviera disponible una vez que el municipio haya revelado en su totalidad la información del programa para el año anterior (a la postre incluyendo datos de seguimiento del desempeño) y haya elaborado su plan de inversión para el año en curso.

No obstante, existen algunos cambios benéficos en el diseño del programa o la administración sectorial que no son específicos a los convenios institucionales de descentralización. Por ejemplo:

- En el caso del Programa de Desarrollo Rural, facilitar el acceso a familias rurales sin tierra mejoraría el posible impacto sobre la reducción de la pobreza. Esto podría llevarse a cabo ya sea facilitando el acceso a la tierra de los agricultores sin ella (como en el programa para jóvenes agricultores sin tierra que recientemente estableció la Secretaría de la Reforma Agraria, SRA), o por medio de un apoyo mucho mayor para las actividades rurales no agrícolas.
- En el ámbito de la educación, la experiencia internacional y en México indica el beneficio de mejorar (a) el proceso pedagógico (el contenido de los libros de texto, el proceso docente y el uso de materiales didácticos); (b) la contratación, designación y reasignación del personal (evitar la transferencia de maestros durante el año escolar), y (c) probar y dar seguimiento a los resultados.

Al analizar programas y estados, el tiempo es un elemento que lleva a la mejoría de los programas federales como los AGE del CONAFE. Cuanto más tiempo se aplique un programa en un estado, mejores serán los resultados promedio. Por lo tanto, es necesario tener paciencia:

- Mientras el programa muestre cierta mejoría, incluso si aún no ha logrado cumplir totalmente las expectativas en unos dos años, no debería eliminarse con el cambio de gobierno. Sería mejor que se continuara con él y se hicieran mejoras marginales en el diseño, mientras que las autoridades locales y federales aprenden a operarlo mejor.

Sin importar los beneficios que presenten los programas específicos en este informe, se debe considerar también el contexto general del gasto público y el patrón de asignación de una cierta cantidad de recursos para usos particulares por parte de gobiernos subnacionales. A medida que estos compromisos se tornan políticos se pierde flexibilidad, incluso legalidad, y quedan pocos recursos para que cualquier gobierno ponga en marcha un plan de desarrollo económico amplio. Los programas sociales que benefician directamente a los pobres funcionarán mejor para reducir la pobreza encontrándose en el contexto de un crecimiento económico general sólido.

Cualquier reversión general de la descentralización en México parecería poco probable en el aspecto político. El aumento de la democracia a nivel estatal y municipal ha contribuido a la descentralización, y parece probable que será apoyada desde el campo político. Así, una mayor confianza en la democracia local contribuiría a mejorar el desempeño de la prestación centralizada de servicios. Las ideas para reafirmar el control central chocan con el fracaso evidente de esta estrategia en el desarrollo rural, donde las reglas detalladas de los programas federales descentralizados hacen la aplicación local administrativa difícil, pero las autoridades federales carecen de la información y el mandato político para influir positivamente sobre la sustancia de lo que están haciendo los gobiernos locales. Asimismo, las mejorías adicionales de la descentralización mexicana parecen relacionarse más con el aumento de la transparencia tanto de la asignación de recursos como de la división intergubernamental de responsabilidades, de la mano con el riesgo general de profundizar la democracia y fortalecer los vínculos entre gobierno y sociedad.

El análisis que se presenta en este informe no pretende ser exhaustivo en el ámbito de la descentralización de la prestación de servicios para los pobres. Entre los aspectos importantes que ameritan investigación futura se encuentran los siguientes: (i) el análisis del cumplimiento de la ley, o del detalle de las regulaciones en los programas, (ii) las comparaciones sistemáticas de intervenciones del Estado en los sectores analizados en este informe; (iii) el análisis de las implicaciones y requisitos para poner en marcha el financiamiento per cápita en salud y educación, y la libertad para elegir prestadores de servicios, y (iv) la compilación sistemática de información a nivel estatal y municipal sobre el desempeño de los programas.