

La eficacia en la reducción de la pobreza: La dimensión estatal

Desde fines de la década de 1990, México ha aumentado en forma considerable los recursos que destina a la reducción de la pobreza. En parte, estos avances se debieron al pasaje de la provisión de subsidios generales ineficientes a programas sociales con objetivos concretos como Oportunidades, cuyo diseño sólido y evaluación robusta han sido bien documentados. Oportunidades es administrado centralmente, lo que ha permitido que el programa se ejecute en forma uniforme. En la medida en que los estados obtienen mayores recursos para reducir la pobreza y juegan un papel mayor en financiar conjuntamente los más importantes programas sociales y de pobreza, se ha vuelto crítico que éstos mejoren su capacidad para planear los programas y asignar sus recursos eficazmente. Esta nota analiza los retos que se relacionan con el financiamiento, la transparencia y la rendición de cuentas que enfrentan los fondos ejecutados por el estado para reducir la pobreza y centra la discusión sobre la forma de mejorar la calidad del gasto público en un contexto descentralizado.

Introducción

Durante los últimos doce años, México ha reorganizado muchos de sus programas gubernamentales descentralizándolos hacia los estados y municipios. Al mismo tiempo, México ha logrado una gran expansión en la cobertura de estos programas sociales, especialmente para la población pobre. En la actualidad, el mayor reto es mejorar la calidad y la rendición de cuentas de estos programas, que continúa siendo baja de acuerdo a los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se encuentran en el promedio para América Latina.

Los elementos de la estrategia gubernamental que se consideran aquí (educación básica, atención médica para aquellos que no tienen cobertura de seguridad

social, infraestructura social local y desarrollo rural local) están dirigidos directa o indirectamente a reducir la pobreza. Los servicios sociales tanto como los económicos determinan las oportunidades de la población pobre. Los servicios sociales contribuyen a la formación del capital humano y la administración de los riesgos, mientras que los servicios económicos conforman el acceso a los mercados.

Descentralización y desempeño¹

La cobertura, la equidad y la selección del objetivo de los servicios, ha mejorado en todos los sectores, especialmente para la población pobre. Aún cuando la calidad en general continúa siendo baja, de acuerdo a los estándares de la OCDE, y se encuentra aproximadamente al mismo nivel que América Latina; existe evidencia sobre mejora en la calidad. El desempeño en la prestación de los servicios varía grandemente en todo el país, aún después de tomar en cuenta los ingresos estatales per cápita, lo que indica que otros factores importantes también influyen sobre el desempeño. Sin embargo, la escasez de la información al nivel estatal y municipal sobre el desempeño de los programas analizados en esta nota, hace difícil establecer un vínculo con la descentralización.

En el área de educación, la brecha entre la cobertura de educación primaria entre los estados pobres y los ricos se ha reducido a partir de la descentralización. La igualdad ha mejorado, quizás

¹ Nota: Esta nota se basa en el informe del Banco Mundial Decentralization and Poverty in Mexico, 2007. A fin de analizar la forma en la cual las instituciones que prestan los servicios pudieran afectar la calidad y la eficiencia, el informe utiliza principalmente el marco institucional conceptual desarrollado en el Informe de Desarrollo Mundial de 2004, adaptado al contexto institucional prevaleciente en los diferentes sectores y en el ambiente institucional descentralizado para la prestación de servicios en México.

debido a los efectos acumulativos de los programas de educación compensatoria.² Sin embargo, los esfuerzos por aumentar los estudios de secundaria básica para la población pobre enfrentan aún retos importantes. La calidad de la educación es baja de acuerdo a los estándares internacionales, aún después de tomar en cuenta el nivel de ingresos de México. La rápida expansión del sistema de telesecundaria es preocupante; aún cuando ha ayudado a mejorar el acceso de la población pobre rural a la escuela, y representa el 20 por ciento del total de las inscripciones a la escuela secundaria básica (y un porcentaje mucho mayor en las áreas rurales), los estudiantes de telesecundaria registran bajos niveles de aprovechamiento. A pesar de importantes limitaciones institucionales en el proceso de descentralización, las innovaciones locales han ayudado tanto a los estados ricos como a los menos ricos a mejorar sus sistemas de educación básica. Por ejemplo, los estados de Aguascalientes, Colima,³ Nuevo León y Quintana Roo están trabajando para mejorar el aprovechamiento educativo en varios frentes, con iniciativas como la mejora de las prácticas pedagógicas, la evaluación y la contratación de maestros. Además, algunos programas federales de educación están estimulando el análisis sobre la forma de mejorar la administración escolar y el aprovechamiento del aprendizaje.

En el área de la salud, el desempeño en los indicadores de resultados como la esperanza de vida y la mortalidad infantil ha mejorado durante la última década, en parte debido al éxito de los programas centralizados, como el programa de vacunación. Sin embargo, la mortalidad materna ha permanecido demasiado alta de acuerdo con los estándares internacionales. El Objetivo de Desarrollo del Milenio referido a salud materna se propone reducir la mortalidad materna en dos tercios de 1990 a 2015. Sin embargo, con una reducción de sólo un 30 por ciento durante los últimos 15 años, es poco probable que México pueda alcanzar este objetivo. Existen varios datos sobre la población en general, pero la existencia de diferentes sistemas de provisión pública (IMSS, SSA, ISSSTE, IMSS-*Oportunidades* y los sistemas estatales de salud) dificulta establecer una relación causal entre los sistemas y los resultados. Los siguientes resultados

se tomaron de un análisis de salud basado en una muestra de seis estados. En primer lugar, entre los estados parecen existir diferencias importantes en los resultados e indicadores de salud, y la diferenciación no se da necesariamente entre los estados pobres y los ricos. En segundo lugar, en los estados con ingresos medios a altos como Baja California Sur, Jalisco y Tabasco, la evaluación del desempeño en salud no ha sido constante ni considerablemente mejor que en el resto del país. En tercer lugar, los estados que parecen avanzar considerablemente en el proceso de descentralización están invirtiendo recursos importantes en sus sistemas de salud, y han sido capaces de reasignar los recursos en forma relativamente eficaz (al comparar los gastos de prevención en comparación con gastos de curación). Se necesitan más datos y un mayor análisis a fin de evaluar el avance de la descentralización y sus efectos en estos estados, así como en otros. Un nuevo programa federal (Seguro Popular) distribuye fondos a los estados de acuerdo a la ubicación de pacientes que elijen afiliarse y está ayudando a ampliar la cobertura entre la población que no cuenta con cobertura de seguridad social y a reducir los enormes gastos de salud.

La cobertura de la infraestructura social ha mejorado, sin embargo continúa siendo baja para la población pobre. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, o FAIS, es una fuente importante de financiamiento para la inversión en infraestructura social local en las municipalidades más pobres y en general, está bien dirigido, de acuerdo al nivel de marginalidad. Sin embargo, la importancia del FAIS en la disponibilidad de los recursos financieros municipales varía según el sector y el tamaño de la municipalidad. La asignación sectorial de la inversión del FAIS no se encuentra generalmente correlacionada con la falta de cobertura en dicho sector, si bien esto varía entre estados y sectores. Una posible explicación es que las municipalidades cuentan con diferentes fuentes de inversión en infraestructura social además del FAIS. Otra explicación es que los acuerdos institucionales del FAIS varían de un estado a otro.

En los programas orientados hacia la producción en las áreas rurales, la inversión es alta pero no particularmente efectiva. Esto se debe a la proliferación de programas federales segmentados sin ninguna coordinación, la falta de una clara rendición de cuentas políticas para el desarrollo social (debido a que las responsabilidades son difundidas entre las diferentes secretarías federales y los gobiernos estatales) y a problemas en el diseño e instrumentación del programa. Además, es difícil evaluar el impacto de estos programas sobre la pobreza y sobre el desarrollo rural ya que el mismo es indirecto, dependiendo de su efecto en empleos y salarios.

² Las participaciones de la Secretaría de Educación en los programas de educación compensatoria se dirigen hacia escuelas en las áreas rurales desfavorecidas y aumentan la asignación de recursos para aquellas escuelas a fin de brindar a los estudiantes más igualdad de oportunidades. Los programas de educación compensatoria tienden a disminuir la dispersión en la puntuación. Quizás el impacto acumulativo de la educación compensatoria desde la educación básica se extiende hacia las escuelas secundarias y explica, en parte, el alto grado de igualdad que se observó en los resultados PISA.

³ Colima es el que ha obtenido mejores resultados, pero se clasifica únicamente como el número 14th en el PIB per cápita.

La Tabla 1. Resume el desempeño de estos cuatro sectores.

Sector/ programa	Dimensión del análisis del desempeño		
	Cobertura / orientación	Calidad	Asignación de recursos
Educación básica	La cobertura es prácticamente universal en la primaria. La cobertura en la secundaria básica sigue siendo baja para la población pobre.	La calidad de la educación es baja de acuerdo a los estándares internacionales, aún después de controlar el nivel de ingresos.	La cantidad de gastos se distribuye inercialmente: El aumento en el gasto por estudiante refleja los aumentos en los salarios. Los resultados de las pruebas no se correlacionan con el gasto por estudiante.
Salud para la población que no cuenta con cobertura de seguridad social	Gran parte de la población, especialmente la población pobre, sigue sin tener acceso a la cobertura de seguridad social y enfrenta grandes gastos de su bolsillo.	Diferencias importantes en resultados e indicadores, no necesariamente entre los estados pobres y ricos; también no son uniformes en el transcurso del tiempo.	La cantidad de gastos se distribuye prácticamente inercialmente- Sin embargo, el gasto per cápita de la población sin cobertura de seguridad social se ha duplicado durante la última década.
FAIS: infraestructura social	El FAIS está bien dirigido, de acuerdo al nivel de marginalidad.	No hay datos para evaluar la calidad de los proyectos financiados por el FAIS, aún cuando varios informes del Banco Mundial, como IPER (2005) documentan la baja calidad de los servicios de la infraestructura.	El gasto básico social de infraestructura per cápita ha aumentado en términos reales. Para controlar las necesidades, los recursos se asignan a la cobertura a los servicios sociales básicos.
Desarrollo rural de Alianza para el Campo	El programa no está bien dirigido hacia la población pobre.	Se notan algunos efectos en los resultados, como la productividad y los salarios. Sin embargo, no existen estándares claros de la producción, y por lo tanto, no existen indicadores concretos de la calidad.	Los recursos se asignan a los estados de acuerdo con una fórmula bastante complicada, que incluye, entre otras variables, el PIB, la tierra cosechada, la tierra irrigada, el número de unidades de producción y la aportación estatal.

Existen pruebas en México, así como en otros países de América Latina y el Caribe, de que el crecimiento agrícola tiene un gran impacto para reducir la pobreza rural, y también hay pruebas de que, en su mayor parte, la población rural pobre en México derivan una gran parte de sus ingresos de fuentes no agrícolas. Por lo tanto, los programas orientados a aumentar las oportunidades de empleo e ingresos en los sectores rurales agrícolas y no agrícolas son, en principio, pro rurales pobres, pero seleccionar el público objetivo de estos programas puede ser problemático. Por lo tanto, un problema con el programa de desarrollo rural Alianza es que se concentra en los pequeños agricultores, es decir, en los productores que ya tienen acceso por lo menos a algunos activos de producción y por tanto, son más prósperos que la población más pobre en el México rural. Como consecuencia, aún si la orientación del programa es buena en términos de los “agricultores” (80 por ciento de los beneficiarios pertenecen a las dos categorías más pequeñas de cinco tipos de agricultores que considera la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), no está diseñado para llegar a las familias rurales más pobres.

Retos

La descentralización en México ha sido irregular. La descentralización fiscal de transferencias y gastos se ha

realizado de forma acelerada, mientras que la tributación continúa siendo centralizada. Aún cuando los gobiernos locales expiden los cheques, no cuentan con la suficiente autoridad para fiscalizar a los sectores respecto de los resultados. Sin embargo, un enfoque prometedor para promover la mejora en el desempeño en México, es el nuevo Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), que busca establecer la adopción de una administración que se basa en resultados, y de un presupuesto basado en el desempeño. Es posible que este marco mejore las relaciones entre el gobierno federal y los estados mediante normas más claras para asignar las transferencias. En educación y salud, la mayor parte del dinero es para los trabajadores cuyos contratos se establecen al nivel nacional. En el desarrollo rural, las complejas normas nacionales restringen la programación local, y, con frecuencia, tanto en la infraestructura municipal como en el desarrollo rural, los programas federales directos que por lo general son más grandes eclipsan los resultados que producen los programas locales. Por estas razones, y por muchas otras, las instituciones y los incentivos para la rendición de cuentas continúan siendo débiles en todas las áreas de los programas que se analizan en este documento. La rendición de cuentas no es posible sin las facultades adecuadas.

La descentralización ha funcionado mejor en aquellos servicios, estados y municipalidades en donde se ha cerrado la brecha de los programas federales de

manera efectiva (eficientemente, a favor de los pobres). Ello implica la necesidad tanto de cambios sistemáticos hacia un proceso de descentralización más racional, así como un proceso para aprender de los éxitos y los fracasos, en particular si los éxitos son producto de un buen diseño o del contexto local. A algunos de los estados más desarrollados, como Aguascalientes, les va bien en todos los servicios, pero a otros estados con niveles similares de ingresos, les va bien en algunos sectores, pero no en otros. Las diferencias en sus reacciones al reto de la descentralización nos brindan las posibilidades de aprender tanto de las buenas como de las malas experiencias.

A pesar de que la variedad de circunstancias y resultados impiden llegar a una conclusión uniforme sobre la descentralización, parte del camino hacia una mejor provisión de servicios parece implicar la flexibilización de los reglamentos sobre lo que hacen los gobiernos locales, y otorgarle al gobierno federal un papel más sólido para establecer estándares sobre los resultados (por ejemplo, programas obligatorios, estándares de ingeniería), llevar a cabo la supervisión y evaluación y requerir que los gobiernos locales informen a sus ciudadanos de los acuerdos y resultados financieros de los sectores y programas que éstos administran. Aún cuando una regulación más flexible signifique una menor pre-asignación y dirección dentro de cada sector, la experiencia internacional en Canadá y Europa demuestra que las pre-asignaciones sectoriales se puede flexibilizar (sin que ello conduzca a una insuficiencia de fondos) en la medida en que los ciudadanos desarrollan expectativas claras de que el gobierno local tiene la responsabilidad de prestar el servicio. Este fenómeno comienza a suceder en México, más evidentemente con el FAIS, que nunca tuvo una asignación estricta. También ha tenido lugar en el caso de educación y salud, donde las personas se quejan ante su gobernador sobre el aumento en la mortalidad materna o sobre algún problema con las escuelas.

Cualesquiera que sean los beneficios de los programas individuales que se analizan aquí, es importante considerar también el contexto de los gastos públicos en general, así como el patrón por el cual se asignan tantos de los recursos para usos particulares por parte de los gobiernos subnacionales. En la medida en que estos compromisos se vuelven políticamente, o legalmente, inflexibles, quedarán pocos recursos para

que cualquier gobierno los utilice en la instrumentación de un amplio plan de desarrollo económico. Los programas sociales que benefician directamente a la población pobre funcionarán mejor para reducir la pobreza cuando se enmarquen en el contexto de un sólido crecimiento económico general.

Cualquier cambio sistemático en la descentralización en México parece poco probable, hablando en términos políticos. El aumento de la democracia a nivel estatal y municipal ha contribuido a la descentralización, y parece sustentarla políticamente. De esta forma,, es posible que confiar más en la democracia local ayude a mejorar el desempeño en la prestación de los servicios descentralizados. Las ideas que buscan reafirmar el control central deben contrastarse con las carencias evidentes que ocasionan en el desarrollo rural, donde las normas detalladas para la descentralización de los programas federales han hecho que se dificulte la instrumentación local en términos administrativos. Además, las autoridades federales no cuentan con la información ni con la facultad política para influir positivamente en la esencia de lo que están haciendo los gobiernos locales. Próximas mejoras en la descentralización en México parecen versar más sobre el aumento en la transparencia (tanto en la asignación de los recursos como en la división intergubernamental de responsabilidades) y con la tarea global de profundizar la democracia y fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad.

Algunas áreas importantes de investigación para el futuro incluyen (a) el análisis sobre el cumplimiento de la ley o de los reglamentos detallados de los programas; (b) las comparaciones sistemáticas de la participación estatal en los sectores; (c) el análisis de las implicaciones que tienen los requisitos para instrumentar el financiamiento per cápita en la salud y la educación, y la libertad de escoger a los proveedores; y (d) la recopilación sistemática de información sobre el desempeño de los programas al nivel estatal y municipal.

Gladys López-Acevedo, Economista Senior,

**Unidad de Reducción de la Pobreza y
Gestión Económica (Banco Mundial)**



México: Quality of Public Expenditure (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

