

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**“EL EFECTO DE LA COMPETENCIA POLÍTICA SOBRE LOS
NIVELES DE TRANSPARENCIA: EL CASO DE LA
DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS DE
SALUD PARA POBLACIÓN ABIERTA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA
POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA**

IVANIA DE LA CRUZ OROZCO

DIRECTOR: LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ

MÉXICO, D.F.

JUNIO DE 2004

A Rubencito Bigarii.

A mi familia (incluidos mis perros, por supuesto).

Gracias a mi papá y a mi mamá por darme todo su apoyo para estudiar en el CIDE. Gracias por su amor y por siempre darme confianza para seguir adelante.

Gracias a mis hermanos por darme ánimos durante la licenciatura y hacerme muy feliz durante las vacaciones. Gracias por su apoyo, su paciencia y su amor.

Gracias a mi tío Pepe, mi Tía Telma, Xunaxi y Sicarú por el apoyo que me dieron durante toda la licenciatura. Gracias por recibirme, cuidarme y siempre hacerme sentir como un miembro más de su familia.

Gracias a mis perras por las sonrisas que me roban todos los días, por su compañía y su cariño incondicional.

Gracias a Luis Carlos Ugalde por apoyarme durante el arranque y la formación de esta tesis. Gracias por ayudarme a delimitar y dar sentido a este proyecto.

Gracias a Arturo del Castillo por sus valiosas recomendaciones durante la elaboración de este trabajo.

Agradezco de manera muy especial a Allyson Benton, quien me apoyó incondicionalmente en todas las etapas de esta tesis. Mil gracias por ayudarme a darle rumbo y conclusión a este proyecto.

Gracias a Blanca Heredia por sus atinados y útiles comentarios para este trabajo. Gracias por apoyarme, motivarme y por ser una jefa excepcional.

Gracias a mis profesores durante la licenciatura, en especial a Benito Nacif, Guillermo Trejo, Leo Zuckermann, José Antonio Aguilar, Alain de Remes, Gabriel Negretto, Luis Barrón y Jorge Buendía.

Gracias a mis compañeros de clases, en especial a Ana, Guillermo, Sebastián, Javier y Ju, a quienes considero amigos muy queridos.

ÍNDICE

- **Introducción** p.1

- **Capítulo 1: Causas y consecuencias de la corrupción**
 - 1. Definiciones de corrupción p. 5
 - 1.1 Tipos de corrupción p. 6
 - 1.2 Formas de medir la corrupción p. 7
 - 1.3. Delimitación de la definición de corrupción para fines de la tesis p. 10
 - 2. Causas de la corrupción
 - 2.1 Agentes susceptibles de cometer actos de corrupción p. 14
 - 2.2 Contextos que favorecen la práctica de actos corruptos
 - 2.2.1 Sistemas de control deficientes en el sector público p. 17
 - 2.2.2 Inexistencia de competencia política p. 18
 - 2.2.3 Alto grado de centralización p. 19
 - 2.2.4 Alto grado de descentralización p. 20
 - 3. Soluciones al problema de la corrupción
 - 3.1 Revisión de leyes y del sistema judicial p. 21
 - 3.2 Competencia política p. 22
 - 3.3 Descentralización con un marco legal que regule el uso de recursos públicos y un ambiente de competencia política
 - 3.3.1 Marco legal p. 23
 - 3.3.2 Competencia política p. 27

- **Capítulo 2: La corrupción y la descentralización en México**
 - 1. Panorama general de los procesos de descentralización en México p. 31
 - 2. Definición de descentralización p. 32
 - 3. Reformas descentralizadoras en México desde 1995 p. 33
 - 4. El papel de la competencia política en un contexto de descentralización
 - 4.1 Tipos de competencia política
 - 4.1.1 Actores políticos más altos en la escala de funcionarios públicos p. 37
 - 4.1.2 Actores políticos al mismo nivel en la escala de funcionarios públicos p. 38
 - 4.1.3 Actores políticos más bajos en la escala de funcionarios públicos p. 38

4.2 Competencia política en México	p. 41
• Capítulo 3: El efecto de la competencia política sobre el uso de recursos designados al sector salud	
1. Hipótesis derivadas del argumento	p. 43
2. Descentralización de servicios de salud a población abierta	p. 44
3. Operacionalización de variables	
3.1 Variable dependiente: Marco legal/formal y niveles de transparencia	
3.1.1 Marco legal	p. 46
3.1.2 Niveles de transparencia	p. 48
3.2 Variable independiente: Competencia política	p. 54
• Capítulo 4: Competencia política a nivel estatal y transparencia presupuestal en la prestación de servicios de salud a población no asegurada	
1. Marco legal y transparencia	
1.1 Apego a marco legal que vigila el gasto de recursos para el sector salud	p. 57
1.1.1 Congreso Estatal	p. 59
1.1.2 Contaduría Mayor de Hacienda	p. 60
1.2 Transparencia	p. 61
2. Competencia política	
2.1 Presencia de actores políticos ajenos al grupo en el poder dentro del OPD	p. 71
2.2 Gobierno dividido	
2.2.1 Composición del congreso estatal al momento de aprobar la ley	p. 72
2.2.2 Actores políticos de oposición en los congresos a través del proceso de descentralización	p. 75
2.3 Yuxtaposición	p. 79
3. Comparación de casos y verificación de hipótesis	p. 83
3.1 Estudios de caso	p. 85
3.2 Hipótesis alternativas	p. 90
• Capítulo 5: Conclusiones y limitaciones de la tesis	p. 93
• Bibliografía	p. 98

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesis es indagar cuáles son las condiciones que favorecen la utilización transparente de los recursos destinados a prestar servicios públicos descentralizados, en particular los de salud.

A pesar del esfuerzo hecho por el gobierno federal para transparentar el uso de recursos públicos descentralizados a través de un marco legal que debería aplicar a todos los estados, se encontró que existe variación en los niveles de transparencia que éstos presentan. En esta tesis se argumenta que la competencia política afecta la implementación de las reformas descentralizadoras, lo que a su vez hace que varíen los niveles de transparencia.

Después de la investigación correspondiente, se encontró que las entidades federativas con competencia política presentan mayores niveles de transparencia en sus páginas de internet. Por otro lado, aquellas con poca competencia política cuentan con bajos niveles de transparencia en sus páginas de internet. También hay un caso en el que a pesar de haber competencia política los niveles de transparencia son bajos, dado que no hay información sobre el uso de recursos públicos.

El tema que aborda esta tesis es importante para politólogos y políticos debido a que la transparencia repercute directamente en los niveles de corrupción que se presentan en un sistema político: sistemas políticos con altos niveles de transparencia presentan menores niveles de corrupción, mientras que sistemas políticos con bajos niveles de transparencia presentan mayores niveles de corrupción. Si los funcionarios públicos no tienen reglas claras que seguir para ejercer recursos públicos y sus acciones no son monitoreadas por

otros actores políticos o por los ciudadanos, entonces los actos de corrupción que se comenten no serán debidamente castigados ni tampoco habrá incentivos para dejar de cometerlos. Otra razón por la cual el tema estudiado es importante consiste en que es necesario hacer una evaluación de la forma en que están siendo utilizados los recursos públicos destinados al sector salud a casi 8 años de que se decidió entregárselos a todos los gobiernos estatales.¹

Durante la elaboración de esta tesis fue notable la escasez de estudios que se aboquen al análisis y seguimiento del uso de recursos públicos descentralizados, por lo que este trabajo representa un primer paso para tratar de averiguar las carencias en cuanto a rendición de cuentas en este rubro. El hecho de no tener claro qué tan eficiente es la administración de ese dinero constituye un serio problema, ya que se tiene poca información sobre los defectos y lagunas que esta reforma puede estar presentando. De igual forma, se desconocen las implicaciones que dichos errores puedan tener sobre el bienestar de las personas que acuden a recibir atención médica en los hospitales para población no asegurada. Cabe señalar que esta población no tiene derecho a acudir a hospitales del IMSS o del ISSSTE, por lo que necesariamente deben utilizar los servicios descentralizados a menos que puedan costear servicios médicos privados.

Resumiendo, en esta tesis se ve cómo la competencia política es el factor que provoca que los niveles de transparencia entre estados varíe a pesar de que las reglas y procedimientos de la descentralización apliquen prácticamente a todos ellos.

¹ En el sexenio de Miguel de la Madrid se implementó una política parecida a la que impulsó Ernesto Zedillo a partir de 1996. De la Madrid permitió que 14 estados se hicieran responsables de la prestación de servicios de salud a la población abierta, pero con Salinas de Gortari la federación reasumió esta tarea.

En el primer capítulo se hace una revisión de la literatura existente sobre las causas y consecuencias de la corrupción, así como las condiciones que favorecen que ésta disminuya. Cabe señalar que cuando se empezó a elaborar esta tesis el objetivo principal era indagar si las reformas descentralizadoras estaban ligadas a la existencia de menores niveles de corrupción. Sin embargo, durante el periodo de elaboración se descubrió que no existen aún indicadores de corrupción que reflejen el incremento o disminución del fenómeno a partir de la descentralización de recursos a los estados para prestar servicios públicos. Por lo anterior, se decidió establecer como variable dependiente a la transparencia, entendida como una condición que precede a la disminución de la corrupción.

En el segundo capítulo se describe la situación que se vive en México en cuanto a corrupción, así como la forma en que distintos niveles de competencia política hacen variar los niveles de transparencia en los estados de la República a pesar de que la descentralización es un factor que todos ellos comparten.

En el tercer capítulo se desarrolla el argumento acerca del efecto que tiene la competencia política sobre los niveles de transparencia que se presentan en el gasto de recursos públicos para servicios de salud a la población abierta. Aquí se exponen las hipótesis generadas del argumento, así como el sector específico en el que se trata de comprobar su validez. Asimismo, se expone la forma en que se operacionalizan las variables de estudio.

En el capítulo cuarto se presentan los resultados hallados sobre competencia política en los estados estudiados (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora), sobre los niveles de transparencia que tienen y sobre la relación entre ambos fenómenos.

Finalmente, en el capítulo cinco se discuten los hallazgos de esta tesis, así como su utilidad y sus limitaciones.

CAPÍTULO I

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

Para comprender mejor las variables que se están estudiando, es necesario definir las y delimitarlas.

Comprender el fenómeno de la corrupción es algo complicado. Los numerosos estudios sobre este fenómeno han dejado ver que se trata de un problema complejo, amplio, con causas y efectos múltiples y que adopta distintas formas dependiendo del contexto en que se presente, lo cual dificulta tanto su definición como su medición. En esta sección se presentan, en primer lugar, las definiciones que han elaborado varios estudiosos del tema. Posteriormente, se hace un repaso de las causas de dicho fenómeno. Finalmente, se comentarán las soluciones al problema de la corrupción.

1. Definiciones de corrupción

La definición más común de corrupción presenta a esta práctica como la búsqueda del bienestar privado por parte de una persona que representa al Estado y a la autoridad pública (Andvig *et al*, 2000;11). Mushtaq Khan, por su parte, la define como la desviación de las reglas formales de conducta que gobiernan las acciones de alguien que cuenta con una posición de autoridad pública. Dicha desviación “obedece a motivos privados, como la riqueza, el poder o el status” (Khan, 1996;12). Por otro lado, Transparencia Internacional y el Banco Mundial la definen como el abuso de poder público para beneficio o ganancia privados (Andvig *et al*, 2000: pp. 11).

Morris (1991) es otro autor que intenta definir la corrupción en su estudio sobre la presencia de este fenómeno en México. Este autor sugiere que sea modificada la definición que la hace ver como “el uso ilegítimo del poder público para obtener un beneficio privado” quitando la parte de “beneficio privado” debido a que todo individuo, según la teoría de la elección racional, actúa según su interés personal para obtener un beneficio privado. Con lo anterior se entendería que todos los actos, sean honestos o corruptos, siguen el principio de obtener un beneficio privado.

Morris propone entonces que la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción del interés común (este último establecido por principios ideológicos contenidos en las normas generales de cada estado). La corrupción se presentará cuando haya un desequilibrio entre la capacidad del Estado y de las organizaciones sociales para permitir movilidad social. Cuando el Estado ofrezca mayores oportunidades de movilidad social que las organizaciones sociales, habrá corrupción en forma de extorsión, mientras que cuando las organizaciones sociales ofrezcan mayores oportunidades de movilidad social que el Estado habrá corrupción en forma de sobornos.

Como hemos visto, existen varias definiciones del fenómeno de la corrupción que abarcan una gama de acciones y omisiones por parte de actores públicos y privados. A continuación se presentan los distintos tipos de corrupción que existen.

1.1 Tipos de corrupción

Según Andvig (2000), existen cinco fenómenos que constituyen diferentes tipos de corrupción. En primer lugar, puede hablarse del *soborno*, que se define como el pago (en dinero o especie) que se da o se recibe en una relación corrupta.

También existe el *desfalco*, que sería el robo de recursos por parte de personas que están a cargo de administrarlos. Este tipo de corrupción se presenta cuando empleados roban de sus empleadores. El desfalco no es considerado como corrupción en el estricto sentido legal, pero se incluye en las definiciones más amplias de dicho fenómeno. El desfalco es más bien considerado como robo porque no hay un actor civil envuelto directamente, es decir, no hay un individuo en específico que se vea directamente privado de sus recursos. Lo anterior complica el descubrimiento y castigo del desfalco, porque debe haber voluntad política, un poder judicial independiente y legislación adecuada para ello.

Un tercer tipo de clasificación de corrupción sería el *fraude*, el cual implica la manipulación o distorsión de información, hechos y prácticas por parte de oficiales públicos que buscan su beneficio privado. Otros dos fenómenos que constituyen distintos tipos de corrupción son la extorsión (Obtención de dinero y otros recursos a través de la coerción, violencia o amenazas) y el favoritismo (Abuso de poder que implica la privatización y desviación de la distribución de recursos del Estado).

1.2 Formas de medir la corrupción

Como hemos visto, la corrupción puede presentarse de distintas formas y en varios niveles del gobierno y del sector privado. Sin embargo, es muy complicado conocer cuáles son los niveles en que este fenómeno se presenta en dichos ámbitos. Se han propuesto distintas maneras de medir la corrupción, pero no siempre se consigue la objetividad y la precisión deseadas. A continuación se presentan las formas sugeridas por Andvig *et al* (2000) para saber cuánta corrupción hay en una sociedad. Una propuesta de medición consiste en contar los casos relacionados con corrupción que llegan a las cortes, pero se

sabe que este no puede ser el mejor indicador porque se basan más en las prioridades políticas o en la eficiencia del poder judicial y la policía que en las causas del fenómeno.

Se ha propuesto también considerar las denuncias policíacas o de otra naturaleza sobre corrupción, pero si bien este tipo de denuncias genera información sobre el problema, la información no siempre es lo suficientemente precisa para llegar a las cortes o despedir empleados (la información no es por sí sola vinculante). Además, no faltarán incentivos (por parte de los medios de comunicación o de otros actores sociales) para exagerar aspectos del caso, lo cual no ataca las causas del fenómeno.

Otra manera propuesta para medir la corrupción es a través de información proporcionada por periodistas, ya que éstos tienen mayor acceso a la información. Sin embargo, sus historias para ser interesantes y sonadas necesitan dar nombres, lo cual puede caer en la difamación. De igual forma, existe el riesgo de que los mismos periodistas sean cómplices de la corrupción y reciban pagos por su silencio o bien, no tengan garantías con las cuales proteger su integridad después de llevar a cabo una denuncia. En general, el papel de los medios es importante porque no sólo proporcionan información, sino que pueden formar percepciones en el público y en los intelectuales sobre la corrupción. Sin embargo, los problemas con este actor social radican en su mayor atención a los casos escandalosos. Asimismo, deben tomarse en cuenta elementos como la libertad de prensa, el profesionalismo periodístico, las fuentes disponibles, entre otros, que garanticen la mayor objetividad de la información que se reporta.

En la realidad se han presentado varios reportes sobre los niveles de corrupción que existen en diferentes países, resaltando el de Transparencia Internacional (TI). Actualmente los índices de TI son citados en numerosos artículos, ya sea utilizando su información para argumentar sobre niveles de corrupción en distintos países o bien para

hablar sobre sus limitantes. Más adelante se comentará el índice elaborado por Transparencia Mexicana (TM), rama de TI; dicho índice es un estudio publicado en el 2002 sobre la corrupción que se presenta en la sociedad mexicana.

El Índice de TM no es el único que se ha hecho para medir la corrupción en México. Recientemente, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) realizó uno para medir la percepción que las empresas tienen sobre la corrupción en el país. Esta encuesta se elaboró consultando a 3,985 empresas de todo el país y se reportó que los tipos de corrupción más frecuentes son la captura de Estado (pagos extraoficiales a funcionarios públicos para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones) y la corrupción burocrático-administrativa (pagos a funcionarios públicos para distorsionar la implantación prescrita de las leyes, políticas y regulaciones).²

De igual forma, libros como el Global Competitiveness Report y el World Competitiveness Yearbook incluyen datos relacionados con la corrupción. En estas publicaciones se reporta el grado en que los gobiernos de distintos países informan a los ciudadanos sobre sus planes (transparencia de acciones) y el grado de corrupción y extorsión que se percibe en el sector público. Estos estudios se basan en percepciones; la mayoría de ellas pertenecen a ejecutivos y líderes de opinión y las menos a la población en general. Lo anterior limita la objetividad de la información que se reporta, ya que consiste en opiniones de la gente que se selecciona para ser consultada. Sin embargo, cada vez más se trata de llevar a cabo encuestas con preguntas que reflejen de manera más precisa los niveles y tipos de corrupción que se presentan en una sociedad.

² Para mayor información véase la página www.revistainterforum.com/espanol/articulos/100702soc_costos_corrupcionmx.html

Un concepto relacionado con la transparencia y la corrupción es la opacidad, la cual se define como “la falta de prácticas claras, formales, fácilmente discernibles, y ampliamente aceptadas, en los mercados de capitales del mundo” (www.pwcglobal.com). Price Water House Coopers ha venido elaborando un índice de opacidad para medir sus efectos sobre el costo y disponibilidad de capital en 35 países. Este índice se compone con datos de opacidad en cinco áreas que, según esta empresa, afectan los mercados capitales:

- a) Corrupción
- b) Sistema legal
- c) Políticas macroeconómicas y fiscales del gobierno
- d) Normas y prácticas contables y,
- e) Régimen regulatorio

Los resultados que se han obtenido con este estudio son los grados de opacidad en los países revisados, el equivalente fiscal que dicha opacidad representa para la utilidad de las empresas en ese país y el descubrimiento de que la opacidad provoca que dichas naciones enfrenten mayores costos al pedir prestados recursos financieros. Price Water House Coopers ha utilizado también la información del Índice de Opacidad para elaborar estudios sobre los efectos de dicho fenómeno en mercados de capitales de América Latina (Price Water House Coopers,2001).

1.3. Delimitación de la definición de corrupción para fines de la tesis

La forma de corrupción que se adecua mejor a los fines de esta tesis es la de “desfalco” propuesta por Andvig *et al* (2000): Robo de recursos por parte de personas que están a cargo de administrarlos. En el código penal de los estados revisados el concepto que más se aproxima a “desfalco” es “peculado”, por lo que se estará haciendo referencia a

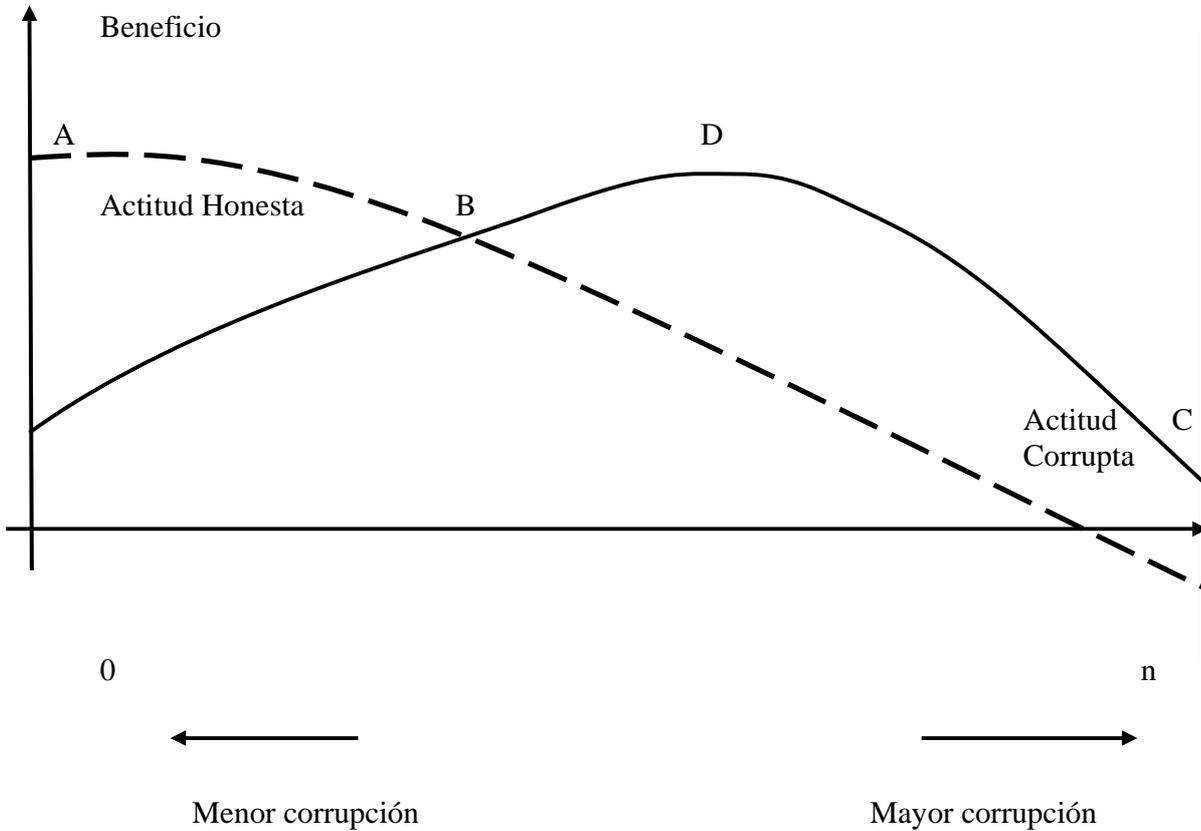
este último cuando se hable de corrupción. Peculado se refiere a la distracción que haga el servidor público, para usos propios o ajenos, de recursos pertenecientes al Estado, a un municipio, a un organismo descentralizado o a un particular.

Recordemos que estamos tratando de averiguar cuáles son las condiciones bajo las cuales la descentralización acompañaría a mayores índices de transparencia en los estados y, por tanto, menores índices de corrupción. En otras palabras, nos interesa saber si el dinero que el poder central designa para que una entidad federativa preste servicios públicos se desvía hacia otros fines.

En esta tesis se argumenta que en los estados en que la competencia política es mayor, debiera existir mayor cuidado en establecer y obedecer las reglas que vigilen el ejercicio de recursos públicos, lo cual incrementa los niveles de transparencia. Por otro lado, en estados donde la competencia política es menor, las reglas que rigen el ejercicio de recursos públicos son limitadas y los niveles de transparencia son bajos.

Habiendo establecido el tipo preciso de corrupción al que vamos a referirnos, es necesario hablar un poco de la forma en que esta variable se comportará, es decir, cuándo disminuirá y cuando aumentará, cuándo será una práctica de la mayoría de los funcionarios y cuándo será una actividad rara vez llevada a cabo. Retomando la obra de Andvig (2000), utilizaremos la Gráfica 1 para tratar de entender cómo variará la corrupción:

Gráfica 1 : Variación de los niveles de corrupción



Fuente: Advig (2000)

La gráfica anterior es utilizada para explicar variaciones en los niveles de corrupción. La línea de honestidad (línea cortada) refleja el beneficio de un funcionario absolutamente honesto en la administración con creciente corrupción. La ganancia para el funcionario honesto es mayor que el beneficio del corrupto cuando el número de funcionarios corruptos es bajo (a la izquierda del punto B). Después del punto D el beneficio de los corruptos va cayendo porque habría menos fondos para cada persona corrupta, pero aún así tendrían más dinero que los que no toman dinero de manera ilegal.

Antes del punto B, ser corrupto tiene menos beneficios que ser honesto por cuestiones como miedo, culpa reputación o castigos. Después de B todo esto pierde valor para el funcionario corrupto.

Los tres equilibrios son A, B y C. En A todos son honestos y no hay incentivos para ser corruptos porque implica menos beneficios. En C todos son corruptos y no hay incentivos para ser honestos porque implica menos beneficios. En B los funcionarios son indiferentes entre ser corruptos y ser honestos.

Aunque la gráfica anterior es utilizada por Andvig (2000) para describir el comportamiento de funcionarios que reciben sobornos, parece que no habrá mayor problema al ocuparlo para indagar sobre el comportamiento de los funcionarios que toman recursos públicos para su uso personal o que en general los desvían de su fin original. Por lo tanto, las conclusiones a las que llegan estos autores son igualmente útiles para este trabajo. En primer lugar, se afirma que es posible observar diferentes niveles de corrupción en sociedades con el mismo diseño institucional, estructura de salarios, sistemas de monitoreo y mecanismos de auditoría. En segundo lugar, se propone que cambios pequeños en el número de funcionarios corruptos tendrá un efecto enorme en los niveles de corrupción dentro de una administración inicialmente ubicada cerca del punto B. Asimismo, una breve pero intensa campaña anti corrupción que sea capaz de mover a una administración del punto C al B, eventualmente llegará al punto A. Sin embargo, si B está cerca de A, entonces la corrupción deberá seguir recibiendo atención para evitar que se mueva hacia el punto C (Andvig *et al*, 2000).

A continuación se hará un recuento de lo que se consideran las causas del fenómeno de la corrupción.

2 Causas de la corrupción

Los autores que se dedican al estudio de la corrupción difícilmente pueden señalar cuáles son las causas precisas de este fenómeno. La mayoría de las veces, se concluye que la corrupción es provocada por factores que son, a su vez, manifestaciones de la propia corrupción. Lo anterior impide que pueda establecerse una relación unidireccional entre las posibles causas de la corrupción y esta última. Morris (1991) también señala que los estudios que buscan establecer las causas de la corrupción frecuentemente ofrecen hipótesis contradictorias, con mecanismos causales poco claros y sin definir el tipo de corrupción al que se están refiriendo. A continuación, se hablará de los actores que pueden estar involucrados en actos de corrupción y de los contextos que favorecen que esto suceda.

Cabe señalar que al analizar las condiciones que favorecen la corrupción, no debe dejarse de lado la posibilidad de que la relación sea bidireccional o de que se presente uno o más de los errores señalados por Morris.

2.1 Agentes susceptibles a cometer actos de corrupción

En las definiciones de corrupción propuestas se entiende que las actividades corruptas involucran a autoridades públicas, pero existen también autores que señalan que los actos de corrupción pueden presentarse en el ámbito puramente privado. Por razones prácticas, en esta tesis nos enfocaremos en la corrupción que supone la participación de autoridades públicas en varios sectores del aparato de gobierno. Andvig *et al* (2000) califican a esta corrupción como “institucional” y señalan que puede existir dentro de los diferentes niveles y agencias del Estado, en distintas ramas del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y también en las instituciones políticas y burocráticas (servicio civil, autoridades locales y agencias paraestatales). Además, existe la posibilidad de que la corrupción exista en las relaciones que sostienen los órganos públicos con organismos privados.

En México la corrupción es un fenómeno ampliamente conocido y comentado. Hay un sin número de casos que la prensa ha reportado sobre todo tipo de actos de corrupción, desde casos millonarios donde se ve envuelto el gobierno o algún funcionario público hasta los casos que día a día viven los ciudadanos. En su estudio de la corrupción en México Morris (1991, p.xv) señala que el soborno, la extorsión, el fraude, el nepotismo y el enriquecimiento ilícito son tipos de corrupción que también se presentan en México, pero en niveles altos del gobierno, como es el caso de ejecutivos estatales, funcionarios de PEMEX y líderes de sindicatos.

Uno de los casos más sonados de corrupción ha sido el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA), creado por el Gobierno para rescatar a los bancos de la crisis financiera que estalló a finales de 1994. En diciembre de 1998, los diputados del PRI y del PAN votaron la ley del IPAB para convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública. La Cámara de Diputados solicitó una auditoría para identificar a los deudores, pero ésta nunca se concluyó debido a que las autoridades se negaron a proporcionar toda la información que requería el auditor. Los resultados de esta investigación fueron un reporte y una lista de las operaciones irregulares que había podido detectar. Sin embargo, diputados del PRI y el PAN acordaron que el acceso a dicha lista sólo se permitiría si había un acuerdo unánime de los cinco partidos representados en la Cámara de Diputados.

Otro conocido caso de corrupción fue el de Oscar Espinoza Villarreal, quien fue hallado responsable de un desvío de recursos por casi 10 millones de pesos. La Secretaría de la Función Pública determinó inhabilitarlo por cinco años para ocupar cualquier cargo, puesto o comisión en el gobierno y le impuso una sanción económica superior a los 300 mil pesos. Espinoza Villarreal fungió como regente del Distrito Federal y como Secretario de Turismo durante la Administración de Ernesto Zedillo.

Un tercer ejemplo de corrupción que envolvió a personajes públicos reconocidos fue el de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente Carlos Salinas, a quien se le detectaron 130 millones de dólares en cuentas suizas que según la justicia de ese país provienen del narcotráfico.

El ejército también ha contado con sonados casos de corrupción. Probablemente el más famoso es el del General Jesús Gutiérrez Rebollo, quien cumple una sentencia condenatoria de 40 años de prisión, por delitos contra la salud, violación a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y Cohecho. Al general Gutiérrez Rebollo se le acusó de estar vinculado al cártel de Juárez y de haberle dado protección a Amado Carrillo, famoso narcotraficante mexicano, para operar sin mayores restricciones en diversos puntos del país.

Finalmente, un asunto de corrupción más reciente es el del PEMEXGATE. En este caso se investigó el desvío de más de 45 millones de dólares que presuntamente se tomaron de PEMEX para la campaña presidencial de Francisco Labastida, candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000. Por esta irregularidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México impuso al PRI una multa de más de 90 millones de dólares al Partido Revolucionario Institucional (PRI), por financiamiento irregular.

Como puede verse, la corrupción en México abarca varias esferas del gobierno y puede involucrar a varios funcionarios públicos, a sus familiares, a políticos, a líderes sindicales, a militares, etcétera.

Otro tipo de corrupción que también es ampliamente conocido y comentado en México es el que se presenta entre funcionarios públicos y ciudadanos. Morris (1991, p. xv)

afirma que los pagos de ciudadanos a policías para que se haga caso omiso de alguna infracción (mordida) es una de las formas de corrupción que se presenta con mayor frecuencia.

2.2 Contextos que favorecen la práctica de actos corruptos

2.2.1 Sistemas de control deficientes en el sector público

Los fenómenos más mencionados como causas de la corrupción en el sector público están relacionados con una supervisión deficiente de las actividades desempeñadas por los funcionarios, es decir, que las reglas en cuanto a rendición de cuentas –en caso de existir– no se aplican. Como parte de esta deficiencia o falta de normas y leyes se encuentra la débil profesionalización de la burocracia, ya que el hecho de emplear a gente con poca preparación y la práctica de nepotismo pueden provocar que un sector del gobierno esté lleno de funcionarios sin incentivos a llevar a cabo un trabajo de manera honesta. Este problema se complica aún más cuando existen barreras en contra de reformas al marco legal que rige el sistema burocrático, tal y como la resistencia de sindicatos o bien la acción de políticos que en busca de votos promueven el status quo.

Un segundo causante serían los malos mecanismos de auditoría, los cuales ocultan todo tipo de prácticas corruptas en un sector del gobierno. Esta deficiencia de mecanismos de auditoría puede deberse a que están mal diseñados dentro de las leyes o constituciones, lo que da lugar a una falta de control y supervisión de acciones gubernamentales. Dicha ausencia de control y supervisión implica una falta de mecanismos de rendición de cuentas y provoca que no haya referencia alguna que señale si un acto se desvía o no del desempeño público adecuado. Lo anterior no quiere decir que la transparencia en las acciones gubernamentales automáticamente implica menores índices de corrupción en una sociedad, pero sí es un importante requisito para disminuir los niveles de corrupción.

Finalmente, debe mencionarse que la corrupción no es necesariamente producto de falta de reglas y mecanismos que busquen el buen desempeño de los funcionarios públicos. En muchas ocasiones, las regulaciones existentes pueden ser abundantes, complejas y no transparentes (Andvig *et al*, 2000: pp. 14). Lo anterior puede generar confusiones y en lugar de conseguir una disminución de la corrupción, se puede estar propiciando la aparición o persistencia de este fenómeno por la dificultad de obedecer reglas mal diseñadas y poco fáciles de obedecer. Este problema crea un círculo vicioso en el que los ciudadanos y los políticos de oposición dejan de tener incentivos para denunciar actos de corrupción, ya que no se obtiene la sanción del funcionario que los está cometiendo. Lo anterior puede además motivar a los funcionarios corruptos a seguir actuando así al no haber mecanismos que les hagan enfrentar sanciones establecidas en las leyes.

2.2.2 Inexistencia de competencia política

Cuando un grupo político controla la mayoría de las agencias y aparatos del gobierno se carece de supervisión efectiva por parte del resto de los grupos políticos. La falta de competencia política genera un desbalance de poderes entre instituciones del Estado, limitando la independencia del poder judicial y anulando la fortaleza del poder legislativo para contrapesar al ejecutivo.

La importancia del balance de poderes radica en que dicho equilibrio le permite a una institución no solo de denunciar actos de corrupción en otra, sino también llevar hasta las últimas consecuencias dicha denuncia castigando así a los funcionarios que los cometen; en otras palabras, se promueve la rendición de cuentas. Por ejemplo, el balance de poderes facultaría a la instancia encargada de hacer auditorías para hacer una revisión profunda de la forma en que se desempeñan las secretarías de Estado. Por otro lado, la independencia

judicial permitiría sancionar a funcionarios corruptos del poder ejecutivo y del poder legislativo, lo cual haría que ni siquiera los actores políticos en los más altos niveles de gobierno salieran impunes de sus delitos. Finalmente, la fortaleza del poder legislativo para contrapesar al ejecutivo haría que, en caso de observar algún acto de corrupción por parte de un funcionario, se le pudiera denunciar y aplicar un castigo. Lo anterior sería más probable si el poder legislativo cuenta con una presencia importante de actores de oposición.

Un contexto de competencia política permitiría una mayor supervisión entre autoridades, lo que se traduce en mayor rendición de cuentas. Cabe señalar que el contexto de competencia política necesariamente implicaría la existencia de libertad y respeto a los derechos civiles para que actores políticos y sociales puedan denunciar casos de corrupción sin temor a represalias. Puede ocurrir, por ejemplo, que un político de oposición o un reportero observen que un funcionario actúa de forma corrupta pero no tiene la oportunidad de denunciarlo porque nada garantiza su protección ante acciones represivas del funcionario.

2.2.3 Alto grado de centralización administrativa

Aquellos a favor de implementar reformas descentralizadoras argumentan que una de sus más importantes ventajas es que genera mayor transparencia por la posibilidad de vigilar el proceso de prestación de servicios públicos y además que promueve la rendición de cuentas al permitir evaluar más fácilmente los resultados finales de las acciones gubernamentales. Lo anterior se atribuye a la disminución de requerimientos de información y de costos de transacción al transferir la toma de decisiones a un entorno más cercano a la población local.

Por el contrario, un régimen altamente centralizado limitaría la transparencia y la rendición de cuentas por la distancia existente entre la población que recibe el servicio público y aquellos que lo proveen. En caso de presentarse casos de corrupción, la población no podría identificar fácilmente al responsable, ya que el entorno en que se desenvuelven los funcionarios públicos es lejano y sus acciones poco transparentes.

2.2.4 Alto grado de descentralización administrativa

Algunos estudiosos de la descentralización han advertido que esta reforma no necesariamente genera una disminución en los niveles de corrupción y un incremento de transparencia. Textos como “On the dangers of decentralization” de Remy Prud’home (1995) representan la postura de aquellos que buscaban prevenir a los gobiernos de implementar políticas descentralizadoras. Según Prud’home, la descentralización aplicada en algunas poblaciones ha funcionado, pero no por ello es cierto que se obtendrán resultados benéficos en dondequiera que se implemente. De descentralizar sin cuidado, pueden surgir problemas de corrupción por el aumento desmedido del poder de élites locales o porque los gobiernos locales no tienen la capacidad de hacerse cargo de las tareas que les han sido delegadas (además de las que ya realizaban).

Otros obstáculos dentro del proceso descentralizador que pueden incrementar la corrupción son la falta de supervisión y evaluación de dicho proceso, lo cual dificulta la corrección de efectos negativos que se estén generando.

Como puede verse en los párrafos anteriores, la descentralización ha sido señalada como atenuante y a la vez generadora de corrupción. Esto implica que es necesario analizar otras variables que determinen qué produce la variación de niveles de corrupción. Las mismas teorías presentadas por estudiosos de la corrupción hacen necesaria la búsqueda de

factores que puedan explicar por qué la corrupción y la falta de transparencia se presentan tanto en contextos centralizados como en contextos descentralizados.

3. Soluciones al problema de la corrupción

3.1 Revisión de leyes y del sistema judicial

La revisión y corrección de las leyes con lagunas y omisiones que facilitan o dejan impunes actos de corrupción disminuirán este fenómeno, ya que permitirán a los funcionarios públicos contar con procedimientos y reglas claros que les señalarán lo que se permite y lo que no se permite, lo que es legal y lo que es ilegal. Asimismo, otros actores políticos y a la sociedad civil podrán reconocer procedimientos y acciones inadecuados por parte de los funcionarios públicos. Con lo anterior, será más fácil identificar a aquellos que no actúen conforme a lo que se espera de un funcionario público.

Por otra parte, una mejora del sistema judicial permite también disminuir niveles de corrupción al obligar a los funcionarios públicos a seguir las reglas y leyes establecidas y castigar a quienes no lo hagan.

Estas dos maneras de disminuir la corrupción deben preferentemente presentarse de manera conjunta, ya que la elaboración de un marco legal adecuado para identificar a quienes cometan actos corruptos no sirve de mucho si no se puede apelar a las autoridades para que se castigue el delito. Asimismo, aunque se tenga un sistema judicial eficiente los niveles de corrupción prevalecerán si no hay reglas que señalen claramente que el mal uso de recursos públicos es un delito. Ejemplos de reformas legales que disminuirían la corrupción son aquellas que buscan mejorar los servicios civiles de carrera y los que establezcan claramente los mecanismos de auditoría.

3.2 Competencia política

La competencia política es un elemento clave para la disminución de niveles de corrupción, ya que es el catalizador de su denuncia y castigo. Además de la necesidad de un marco legal/formal que determine las responsabilidades de los funcionarios públicos y señale cuáles son los órganos encargados de controlar los gastos, es necesario que dichos funcionarios tengan incentivos para actuar de manera honesta, obedeciendo el marco legal. Para lo anterior, se requiere que otros actores políticos tengan interés en denunciar las irregularidades que detecten en la utilización de recursos por parte del grupo político que en ese momento detente el poder.

Puede ocurrir que exista un marco legal claro y un sistema judicial eficiente, pero que los actos de corrupción no se estén denunciando debido a que un solo grupo controla los espacios de poder. Si, por el contrario, existe un alto nivel de competencia política que coloque a distintos grupos políticos en los diversos espacios de poder (poder ejecutivo, poder legislativo y gobiernos locales) es más probable que existan incentivos para denunciar y hacer público el mal manejo de recursos públicos, lo cual facilita que la ciudadanía castigue a los responsables votando por otro partido en los procesos electorales.

3.3 Descentralización con un marco legal que regule el uso de recursos públicos y un ambiente de competencia política

La idea general consiste en suponer que la descentralización disminuye los niveles de corrupción que se presentaban en un sistema centralizado, porque en este último los funcionarios federales no tienen la suficiente capacidad de monitorear las actividades de los funcionarios locales que forman parte del sistema de prestación de servicios públicos (Bardhan *et al*, 2000; p. 2). Además, los funcionarios que cometen actos de corrupción (entiéndase peculado) no pueden ser identificados tan fácilmente por los ciudadanos, por lo

cual éstos no pueden obligar a una rendición de cuentas de manera efectiva. Este razonamiento sugiere que, al menos teóricamente, la descentralización de los servicios públicos podría disminuir los niveles de corrupción y a la vez mejorar la calidad de dichos servicios. A continuación se presentan dos condiciones necesarias para que la descentralización genere las ventajas que se le atribuyen.

3.3.1 Marco legal

La existencia de un marco legal/formal que guíe las reformas descentralizadoras y las acciones de los actores que las llevan a cabo es, al menos intuitivamente, un elemento importante para el éxito de dichas reformas. De no existir una serie de normas que regule todos los cambios que implica la descentralización, los actores involucrados podrían actuar de forma tal que se daría lugar a una prestación de servicios de mala calidad o a una mala utilización de recursos públicos escasos.

El tipo de descentralización que se estudiará en esta tesis es gubernamental e impulsada por el ejecutivo federal mexicano. La teoría propuesta por Cabrero (1998) sugiere que debiera ser un proceso en el que el gobierno federal tendría que establecer lineamientos generales de cómo debe desempeñarse la labor que está transfiriendo a los gobiernos locales. Éstos últimos quedarían a cargo de realizar las labores transferidas y, en el caso mexicano, ocupar como mejor consideren los recursos que el poder central les otorga para hacerlo. Las nuevas tareas y responsabilidades de los gobiernos locales implican la necesidad de estudiar qué tan eficientes resultan sus estructuras jurídicas e institucionales, así como el nivel de desarrollo con que cuenta su sociedad civil para el uso correcto de los fondos que el gobierno central les transfiere.

Como ya se ha mencionado, en este trabajo se hará referencia a la descentralización de los servicios de salud, en específico aquellos que se otorgan a la población sin acceso a la seguridad social. Según el Banco Mundial, la descentralización de los servicios de salud debe llevarse a cabo poniendo especial atención al proceso de planeación, para saber cuáles son los servicios que deben transferirse a gobiernos locales y cuáles deben permanecer a cargo del gobierno central. Se sugiere que lo ideal sería que hubiera un alto nivel de coordinación entre los funcionarios locales y centrales para que las acciones de ambos estén dirigidas a la consecución de los objetivos de todo el sector salud. El gobierno central debiera ser el actor que establece las metas que deben alcanzarse y evalúa los resultados obtenidos (apoyo técnico y monitoreo), y los gobiernos locales los que elijan la forma en que dichos objetivos generales se alcanzarán, dependiendo de sus propias necesidades y características. Cabe señalar que es necesario que a nivel local se cuente con recursos, equipo y personal adecuados para sus nuevas funciones.

En cuanto a la puesta en práctica de la descentralización de los servicios de salud, el Banco Mundial indica que aún no existe información suficiente para establecer si es verdad o no que la descentralización de los servicios de salud mejora su equidad, eficiencia, rendición de cuentas y calidad. Sin embargo, señalan que hay estudios de caso en los que se comprueba que un proceso con mala planeación e implementación tiene repercusiones negativas en la prestación de los servicios de salud. La planeación y el diseño son necesarios para lograr los buenos resultados que se esperan al implementar la reforma descentralizadora, y dado que dichos servicios son fundamentales para la población, es necesario delimitar con mucha precisión las nuevas responsabilidades de los funcionarios públicos y las reglas bajo las que se regirán.

Maria Gonzales de Asis, quien publicó un documento en el Banco Mundial sobre este tema, argumenta que la descentralización puede ser una causa más de corrupción a nivel local si los incentivos institucionales no son los adecuados. Esta autora afirma que la descentralización causa mayor corrupción si hay falta de eficiencia, si existe la posibilidad de tomar decisiones arbitrarias, si los reglamentos y procedimientos son complejos, si hay bajos salarios, si existen presiones de los superiores, si los procedimientos administrativos son complejos, entre otros elementos.

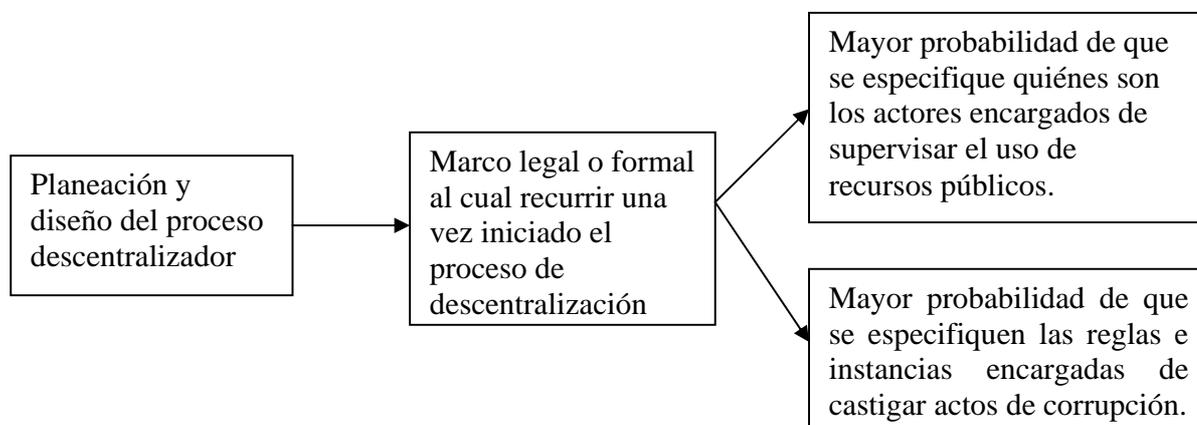
De lo anterior podría suponerse que si la descentralización no es un proceso bien planeado, y es más bien una medida con la que el gobierno central busque deshacerse rápidamente de tareas complicadas, seguramente la calidad de los servicios públicos será menor a la que había en un régimen centralizado. El hecho de otorgar a los niveles locales la responsabilidad de prestar servicios públicos debería suponer una señalización precisa de los nuevos mecanismos, tareas, responsabilidades y reglas que seguirán los funcionarios a partir de la reforma descentralizadora. En otras palabras, se requiere de reglas sobre cómo implementar la descentralización y reglas sobre la distribución de responsabilidades y uso de recursos públicos.

Cabe señalar que puede haber reglas para guiar el proceso de transición de servicios centralizados a servicios descentralizados y reglas que se siguen una vez concluido dicho proceso. En esta tesis se hará referencia a las reglas que rigen el proceso de transición debido a que en México las reformas descentralizadoras se iniciaron hace relativamente poco tiempo.

Con base en lo anterior, podría decirse que la planeación y el diseño de la descentralización sentarían las bases para una adecuada prestación de servicios públicos descentralizados. Una previa delimitación de funciones y el establecimiento de reglas y

mecanismos constituirían un marco legal o formal al que podría recurrirse una vez iniciado el proceso de descentralización. Si existen reglas claras en cuánto a quiénes están a cargo de la repartición, gasto y supervisión de los recursos destinados a la prestación de los servicios, entonces la probabilidad de desviarlos o hacer mal uso de ellos disminuiría. Lo anterior es válido al suponer que la adecuada planeación del proceso descentralizador aumenta la probabilidad de que estén claramente definidos los funcionarios que están encargados de supervisar a quienes utilizan los recursos públicos y la forma en que éstos lo hacen. Además, es más probable que existan reglas para sancionar actos de corrupción. La Figura 1 puede ayudar a una mejor comprensión del argumento anterior:

Figura 1



Para efectos de esta tesis, la existencia del marco legal/formal descrito anteriormente constituirá entonces el marco contextual común para todos los estados de la república, ya que al comenzar el proceso descentralizador, el gobierno federal sugirió a las entidades federativas una serie de lineamientos para implementarlo.

Una vez definida la existencia de un conjunto de reglas que guíen la acción de los funcionarios públicos locales como factor común a todas las entidades federativas, es necesario preguntarse si dichas reglas garantizan por sí solas que los funcionarios actúen de tal forma que la descentralización incremente los niveles de transparencia y disminuya los niveles de corrupción. Podría darse el caso en que los funcionarios locales supieran de la existencia de una serie de reglas con las cuales deberían guiarse, pero en la realidad no las toman en cuenta porque no hay otro actor que se los solicite o se los exija. Si esos funcionarios son corruptos, no tendrán incentivos para actuar de manera honesta.

La probabilidad de pasar de un equilibrio de corrupción a un equilibrio transparente puede incrementarse en estados con gobiernos divididos o gobiernos yuxtapuestos, ya que en esos casos es más factible que haya otros actores políticos que pidan cuentas a los gobernadores y su equipo de funcionarios.

A continuación se planteará que la presencia de actores políticos de oposición produce un contexto que obliga a los políticos a seguir las reglas sobre el uso de recursos públicos y, por ende, incrementa los niveles de transparencia.

3.3.2 Competencia política

La importancia que tiene la acción de estos actores políticos ajenos al grupo que detenta el poder ha sido señalada por varios estudiosos de la descentralización. Para ellos, es de suponer que los actores políticos que exigirán transparencia en la utilización de recursos públicos y rendición de cuentas por parte de los funcionarios en el poder serán aquellos que pertenezcan a grupos políticos distintos, es decir, miembros de grupos o partidos políticos de oposición. Los actores distintos a un grupo en el poder pueden estar en niveles más altos, en el mismo nivel, o en niveles más bajos en la escala de funcionarios

públicos. Para un gobernador, por ejemplo, los actores políticos que podrían exigirle transparencia y rendición de cuentas serían funcionarios federales (nivel más alto), legisladores locales (mismo nivel), o presidentes municipales (nivel más bajo). En el capítulo 2 se explicará a detalle la forma en que la competencia política promueve mayores niveles de transparencia.

Podría pensarse que basta con tener reglas claras y competencia política para abarcar todos los factores que coadyuvan a resolver o aminorar el problema de la corrupción en un contexto de descentralización. Sin embargo, la mayoría de los autores que se dedican al estudio de esta reforma han hecho énfasis en la necesidad de incluir a la sociedad civil para cubrir a todos los actores que potencialmente podrían afectar la relación entre las dos variables principales de estudio.

El capital social como requisito para una descentralización adecuada se propone bajo el supuesto de que a mayor participación ciudadana, mayor será la supervisión de transparencia y la rendición de cuentas.

Según Kahkonen, en países como Uganda y Filipinas la descentralización hizo que los niveles de corrupción registrados a nivel local fueran menores a los que se presentaban a nivel nacional (no explica cómo lo mide). Este autor menciona que la participación cívica parece ser un elemento importante para estimular la rendición de cuentas y la vigilancia del proceso de prestación de servicios públicos. Sin embargo, es necesario señalar que es fundamental que la población cuente con información suficiente y clara para poder juzgar adecuadamente la forma en que se están prestando dichos servicios. Una condición necesaria para la adecuada rendición de cuentas y la vigilancia del proceso será entonces la existencia de medios de información locales que cumplan adecuadamente su función informativa. En cuanto al papel de los medios de información, Kahkonen y

Gonzales afirman que la provisión de servicios por parte de los gobiernos locales puede generar malos resultados (Gonzales resalta la corrupción) si no hay transparencia en cuanto a cómo se prestan dichos servicios, si hay falta de información y si no hay mecanismos para la rendición de cuentas.

Gonzales de Asis afirma también que, dada la cercanía entre la población y los gobiernos locales, estos últimos pueden conseguir que la provisión de los servicios públicos sea más transparente y abierta, con lo que se logra disminuir la corrupción. Algunas de las herramientas prácticas que esta autora propone para combatir la corrupción son la participación de la población no solamente en la evaluación de la forma en que los funcionarios públicos prestan los servicios, sino incluso en la elaboración de políticas, así como métodos para monitorear lo que el gobierno gana y gasta.

Aunque los argumentos de Gonzales parezcan razonables, en esta tesis no se incluirá la variable de capital social, aunque a simple vista parezca que su efecto en la relación descentralización-corrupción es importante. La razón por la que no se incluirá esta variable en la investigación es que en nuestro país no existen encuestas que demuestren a través de los años que el capital social está lo suficientemente desarrollado para tener un efecto perceptible en la exigencia de transparencia y rendición de cuentas.

Una de las pocas encuestas que podrían sustentar el argumento anterior es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001). Algunos de los datos de dicho estudio se presentan a continuación:

Nivel de interés por los asuntos públicos

Muy o algo interesado	Poco o nada interesado:
34.22%	40.31%

En el futuro se tendrá más oportunidad para contribuir en las decisiones del gobierno

Sí	No	No sabe
36.62%	51.66	11.73%

De una lista escoja palabras que asocie o relacione con un ciudadano

Asuntos públicos	Partidos políticos	Persona	Política	Responsabilidad	Derechos	Identidad	Obligaciones	Votar	No sabe
4.29%	3.66%	52.67%	7.25%	23.58%	33.61%	10.84%	23.87%	26.38%	8.31%

Pláticas en los últimos 12 meses con

	Sí	No	No sabe
...un funcionario público local	8.96	90.86	0.18
...un funcionario público federal	2.97	96.79	0.24
...un funcionario público local electo por voto popular	7.49	92.22	0.29
...un funcionario público federal electo por voto popular	2.21	97.56	0.23

Aunque podría argumentarse que el capital social muy probablemente no tendría un efecto relevante en la exigencia de transparencia y rendición de cuentas en el 2001, es necesario aclarar que haría falta contar con información semejante a través de los años que pudiera mostrarnos la variación del fenómeno en el tiempo y compararla con la variación en los niveles de transparencia. Dada la carencia de dicha información, habrá que esperar los estudios de años futuros para poder averiguar la relación entre el capital social y los niveles de transparencia en nuestro país.

Una vez analizada la definición de corrupción que se usará en esta tesis y de discutir las causas y soluciones propuestas por los expertos en el tema, se procederá a hacer una revisión de las características de dicho fenómeno en México, siempre en el marco del proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta.

CAPÍTULO 2

LA CORRUPCIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

1. Panorama general de los procesos de descentralización en México

En México fue el ex Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) quien inició con las reformas descentralizadoras que marcaron el comienzo de un proceso que ha buscado desde entonces otorgar autonomía política y administrativa a los niveles inferiores de gobierno, además de dar origen a la “cultura de descentralización” en el país. (Rodríguez, 1997; p.1)

De la Madrid promovió la autonomía municipal en diversos sentidos, pero el de mayor relevancia fue que les permitieran administrar sus propias finanzas y les otorgaran recursos que anteriormente se adjudicaban los gobiernos estatal y federal.

Posteriormente, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo continuaron impulsando procesos de descentralización para hacer frente a presiones políticas y aliviar problemas administrativos que afectaban la legitimidad y la capacidad de control del gobierno. Por un lado, Salinas promovió la “desconcentración” (delegación de tareas a unidades locales que dependen del poder central) a través del Programa Nacionalidad de Solidaridad; dicha desconcentración tenía la finalidad de incrementar los niveles de legitimidad sin dejar de tener un importante grado de control sobre las unidades inferiores de gobierno (estados y municipios). Por otro lado, Rodríguez argumenta que el caso de Zedillo fue diferente, ya que por la crisis económica se vio obligado a implementar medidas descentralizadoras que otorgaron mayor poder a los niveles inferiores de gobierno y debilitaron la figura presidencial.

Como se ha señalado, en 1995 el Presidente Ernesto Zedillo dio inicio al proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta. Aunque ya se había llevado

a cabo un ejercicio parecido en el sexenio de Miguel de la Madrid para algunos estados, con Zedillo la reforma iba más a fondo, ya que se incluiría a toda la República Mexicana. El objetivo de esta nueva reforma era, como menciona Moreno (2001, p. 8), que las entidades federativas decidieran totalmente el destino de los recursos federales que recibieran a través de la programación y presupuestación que se considerara pertinente, siempre y cuando cumplieran por lo menos con el Paquete Básico de Servicios de Salud (programa que el gobierno federal establece como mínimo de servicios para la población abierta). El papel del poder central se reduciría a evaluar los resultados de la reforma descentralizadora.

Los recursos que se transfieren a los estados para que éstos se encarguen de prestar servicios de salud se asignan a través del Ramo 33 del presupuesto de egresos desde 1998.

A continuación se describirá el tipo de descentralización que se utilizará en el presente trabajo.

2 Definición de descentralización

La definición general de descentralización que se usará en esta tesis es la que propone Enrique Cabrero (1998) en su extenso estudio sobre este proceso:

“La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo” (p. 19).

Cabe señalar que además de la transferencia de poder y autoridad, los estudiosos de la descentralización resaltan también la transferencia de recursos y/o de la capacidad de recolectarlos como impuestos (Litvack *et al*, 1998). En este trabajo se asumirá que dichas facultades están incluidas en las características de la descentralización.

Las funciones estatales que comúnmente se transfieren a autoridades locales a través de la descentralización son la construcción de carreteras, la educación pública, la prestación de servicios de salud, la capacidad de cobrar impuestos, entre otras. Obviamente, la descentralización de cada servicio público cuenta con características específicas. Por ejemplo, no es lo mismo descentralizar servicios de infraestructura como agua, telecomunicaciones, electricidad o caminos que descentralizar servicios encaminados a mejorar la situación de la población más pobre de una localidad (Bardhan et al, 2000).

La definición más específica del tipo de descentralización que se estudiará en esta tesis involucra la participación de numerosos actores (gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil) y consta de varias etapas. Lejos de utilizar definiciones puramente legalistas que definan este proceso como una serie de normas que buscan disminuir el nivel de centralización y suponer que se obedecerán sistemáticamente, se tratará de estudiar a la descentralización como una serie de cambios graduales que involucran a distintos actores a través de distintas fases.

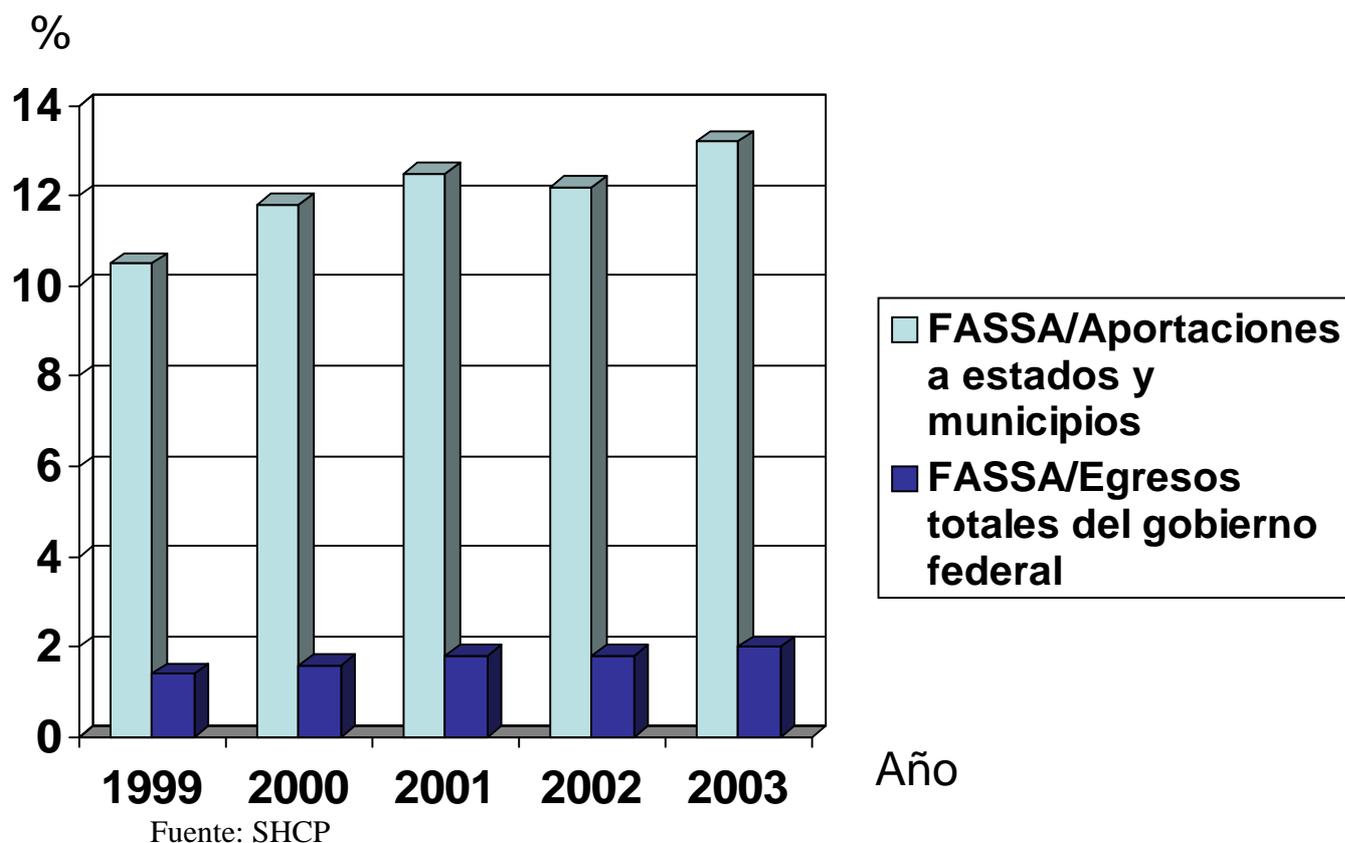
3 Reformas descentralizadoras en México desde 1995

Desde 1995 se está llevando a cabo en México un proceso de descentralización de servicios públicos. Entre los servicios que el gobierno federal delegó a las entidades federativas se encuentran los servicios de educación básica y los servicios de salud a población abierta o no asegurada. Como se ha mencionado, en esta tesis nos centraremos en el estudio de la descentralización del sector salud, cuyo proceso final implica o eventualmente implicará la fusión a nivel estatal de todas las agencias dedicadas a atender a la población no asegurada.

Los recursos que la federación asigna a dichos servicios se conocen como Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Dicho fondo está a su vez contenido en

un rubro del presupuesto llamado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33). La evolución de los fondos asignados para el servicio de salud a población no asegurada se presenta en la Gráfica 2:

Gráfica 2: Recursos para servicios de salud a población abierta como porcentaje del Ramo 33 y de los egresos totales del gobierno



Como puede verse, el fondo para servicios de salud a población no asegurada ha representado menos del 15% de los recursos del Ramo 33 y menos del 2% del total de los egresos federales. Aunque dicho monto es muy pequeño en comparación con otros rubros, es necesario señalar que la población que no está asegurada, es decir, la población a la que están destinados los servicios médicos cubiertos con ese monto representa aproximadamente el 47% del total de mexicanos.³

En teoría, todos los estados deberían contar con leyes que maximizaran un gasto eficiente y transparente de recursos públicos. Dichas propiedades fueron descritas por Jorge Tamayo (De la Fuente *et al*, 2001) y Marco A. De Stefano (De la Fuente *et al*, 2001), quienes colaboran en el libro “Federalismo y Salud en México”, compilado por el que fuera Secretario de Salud cuando empezó la reforma descentralizadora de los servicios de salud.

Según estos dos autores, las instancias encargadas de administrar los recursos son los Organismos Públicos Descentralizados (OPD). El órgano de gobierno de los OPD debería estar integrado por varios actores que garantizarían la presencia de todos los intereses involucrados en la prestación de servicios de salud, y serían el gobernador del estado (quien presidiría dicho órgano), representantes del gobierno estatal, un representante de la Secretaría de Salud del gobierno federal y otro del Sindicato de Trabajadores.

Por otro lado, las instancias que deberían estar a cargo de la supervisión del uso de recursos por parte de los OPDs son las siguientes:

- **SECODAM:** Estaría encargada de la vigilancia de recursos desde la presupuestación hasta la entrega de los recursos a los estados
- **Órganos de Control de los Gobiernos Estatales:** Estarían encargados de la vigilancia de los recursos desde que éstos se reciben

³ Datos obtenidos del Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox y de la Secretaría de Salud.

en los estados hasta que se da su erogación total. Estos órganos son las instancias que toman las decisiones más importantes en cuanto al uso de recursos.

- **Congresos Estatales:** Estarían encargados de la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas
- **Contaduría Mayor de Hacienda:** Estarían encargadas de verificar que las dependencias federales hayan cumplido con las disposiciones legales y administrativas federales

A pesar de haber sugerido los lineamientos anteriores, cada uno de los estados revisados cuenta con leyes distintas que muy rara vez cumplen con la mayoría de las características que idealmente deberían tener. En teoría, el Gobierno Federal debería poder monitorear y supervisar los avances en materia de descentralización a través del representante de la Secretaría de Salud nacional en el OPD, pero en la realidad dicho representante no forma parte del órgano a cargo de planear e implementar las reformas descentralizadoras. Con lo anterior, la supervisión y realización del proceso descentralizador queda en manos de las autoridades locales, quienes fungen como juez y parte. Además, los estados tampoco incluyen en sus leyes la participación de los Congresos o de la Contaduría Mayor para vigilar el buen uso de recursos públicos.

Con lo anterior, se tiene que México presenta condiciones que favorece la presencia de corrupción, ya que se atraviesa por un proceso de descentralización de recursos y poder careciendo de reglas claras que guíen el proceso. Sin embargo, existe variación en los niveles de transparencia que se presentan en los estados de la República utilizados como casos de estudio.

Como se mencionó en el capítulo anterior, tanto los contextos de centralización como los de descentralización presentan distintos niveles de corrupción y transparencia. En esta tesis se argumenta que en regiones con mayor competencia política existe una mayor rendición de cuentas y un mayor apego a las reglas que rigen el proceso descentralizador. En un contexto así, las autoridades locales a cargo de ejercer recursos públicos descentralizados pondrán lo que esté de su parte para promover la transparencia gubernamental, con lo cual los niveles de corrupción disminuirán. Lo anterior se debe a que estos funcionarios públicos se ven obligados a actuar de manera responsable ante los ciudadanos.

Por otro lado, donde existe poca competencia política, la rendición de cuentas será menor y los gobiernos carecerán de incentivos para desempeñarse de manera eficiente y efectiva. En dicho contexto, habrá poco apego a lo que marcan las leyes y habrá mayores oportunidades de hacer mal uso de los recursos públicos.

A continuación se hace una revisión de los distintos actores políticos que pueden promover la rendición de cuentas por parte de los políticos que dirigen los gobiernos estatales.

4. El papel de la competencia política en un contexto de descentralización

4.1 Tipos de competencia política

4.1.1 Actores políticos más altos en la escala de funcionarios públicos

En cuanto a los actores políticos de niveles más altos, Bardhand *et al* y Cabrero afirman que el gobierno central no debería dejar de estar presente en la prestación de servicios públicos, aunque en vez de proporcionarlos directamente, fungiría como un agente que pueda exigir transparencia y rendición de cuentas a los gobiernos locales. Es de suponer que el gobierno central desempeñará más efectivamente su papel de supervisor

cuando esté encabezado por un partido distinto al de los gobiernos locales, ya que denunciar irregularidades relacionadas con corrupción será beneficioso políticamente.

4.1.2 Actores políticos al mismo nivel en la escala de funcionarios públicos

Como ya se mencionó, además del gobierno a federal, los actores políticos de oposición que se encuentren al mismo nivel del ejecutivo local (gobernador) también podrían exigir transparencia y rendición de cuentas. Los actores políticos que estarían al mismo nivel del ejecutivo local serían los legisladores de oposición en las cámaras locales y los titulares del poder judicial. Se podría decir entonces que a mayor representación de partidos de oposición en el congreso local, se tendrán mayores incentivos de vigilar la transparencia en la prestación de los servicios públicos y de promover la rendición de cuentas. De igual forma, si el funcionario que encabece el poder judicial del estado no pertenece al grupo político del gobernador, será más probable que no repare en exigirle transparencia en el uso de recursos públicos y rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios.

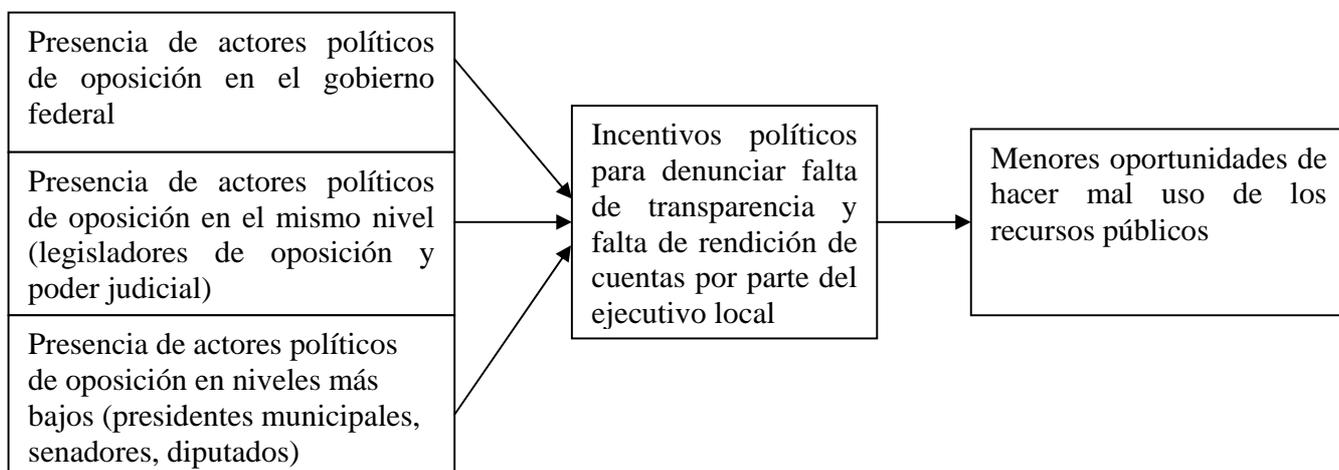
4.1.3 Actores políticos más bajos en la escala de funcionarios públicos

Además de estar limitado por funcionarios en un nivel más alto y al mismo nivel en la escala de funcionarios públicos, un gobernador puede ser presionado por actores políticos en niveles más bajos. Ejemplos de estos actores pueden ser los presidentes municipales de ciudades importantes. Dentro de estos actores políticos también se incluiría a los diputados federales y a los senadores, quienes podrían obtener beneficios en su carrera política por denunciar el mal desempeño de los gobernadores.

Para los tres tipos de actores políticos descritos sería más probable que los incentivos para exigir transparencia y rendición de cuentas se presenten en periodos de elecciones, ya que los beneficios políticos que acarrearían dichas exigencias serían mayores.

La figura 2 resume la importancia que tienen los actores políticos de oposición en la generación de incentivos para actuar con transparencia y rendir cuentas en los actores políticos que detentan el poder:

Figura 2



Con el fin de sustentar teóricamente la importancia de los actores políticos de oposición en la generación de incentivos a exigir rendición de cuentas, se hará un breve recuento del argumento que Alain de Remes (1998) propone sobre la yuxtaposición y los gobiernos divididos. Para este autor, la yuxtaposición es un fenómeno político que se presenta “cuando una subunidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) está controlada por un partido diferente al que controla la unidad más grande (como la federación o una entidad federativa)” (De Remes, 1998; p. 1).

En este trabajo se supondrá que la yuxtaposición entre el gobierno estatal y el gobierno federal, así como entre el gobierno estatal y municipalidades importantes,

promoverá la exigencia de transparencia y rendición de cuentas al gobierno estatal en cuanto al uso de los recursos designados a prestar servicios públicos. Lo anterior sería válido debido a que las causas de la yuxtaposición también parecen ser condiciones para que las exigencias de transparencia y rendición de cuentas se presenten. Según De Remes, dichas causas son un alto grado de urbanización, competitividad en las elecciones, altos niveles de participación y educación, existencia de crisis económicas y elecciones no concurrentes.

Sin embargo, no solamente la yuxtaposición ayudará a que estas prácticas existan; podría decirse que también el gobierno dividido lo hace. Según De Remes, un gobierno dividido se presenta cuando una mayoría legislativa es controlada por un partido distinto al del jefe del ejecutivo. De lo anterior puede concluirse que el gobierno dividido implica división de poder entre ramas del gobierno igualmente legítimas. Al igual que con la yuxtaposición, el hecho de que las distintas ramas de gobierno estén controladas por distintos partidos políticos facilita la exigencia de transparencia. Cabe señalar que es posible que se exija transparencia y rendición de cuentas a un gobierno que no esté necesariamente dividido, es decir, puede que simplemente la presencia de un partido distinto al de ejecutivo sea importante en el congreso local sin ser mayoría en el legislativo.

Dado que el gobierno dividido se refiere a ramas con igual autoridad y legitimidad, vale la pena señalar las cuatro condiciones que Guillermo O'Donnell (Schedler *et al*, 1999; capítulo 3) sugiere debe tener un gobierno para que rinda cuentas de manera efectiva. La primera condición sería dar a los partidos de oposición que han alcanzado un apoyo electoral significativo un papel importante dentro de las fiscalías a cargo de investigar casos de corrupción. Cabe señalar que existe la posibilidad de que los miembros de otros partidos

coopten o roben dentro de dicha agencia, aunque supondremos que los beneficios políticos de denunciar a otros partidos son mayores.

La segunda y tercera condiciones son formar y/o promover un poder judicial y contralorías independientes y autónomas del poder ejecutivo. Finalmente, O'Donnell resalta la importancia de medios de comunicación libres que difundan información sobre casos de corrupción.

4.2 Competencia política en México

En México poco a poco se va haciendo más evidente la relevancia de la competencia política. En estados como Chihuahua y Nuevo León la presencia de partidos políticos de oposición en los congresos locales y a la cabeza de ciudades importantes data de finales de los años ochenta, aunque existen otros estados –como Colima y Coahuila, en los que la competencia política aún no se desarrolla plenamente.

La competencia entre fuerzas políticas en Chihuahua, por ejemplo, ha permitido que el gobierno del estado esté encabezado por personas pertenecientes a distintos partidos y que las elecciones presenten márgenes de votación muy cerrados. Además, la competencia no solo se da entre candidatos a gobernador, sino también entre candidatos a presidente municipal. Una situación como esta permite que las fuerzas políticas de oposición en varios niveles de gobierno cuenten con suficiente respaldo ciudadano y legitimidad como para cuestionar las acciones del grupo político en el poder. Dado que el voto ciudadano sí puede lograr la alternancia de poderes, los actores políticos de oposición tienen suficientes incentivos para vigilar de cerca el desempeño del gobierno y para hacer público cualquier caso de corrupción.

Ante un contexto de descentralización en el que todos los estados de la República Mexicana atraviesan por un proceso de ajuste y adaptación a nuevas tareas, la competencia

política parece ser el único factor que varía. Entonces, las diferencias que se presentan en los estados en cuanto a niveles de transparencia podrían estar respondiendo a la presión que hay entre políticos para actuar apegándose a las normas que promueven el buen uso de recursos públicos. Lo anterior tendría efectos directos en la corrupción.

En el próximo capítulo se buscará probar el argumento anterior para el caso de servicios públicos de salud a la población abierta.

CAPÍTULO 3

EL EFECTO DE LA COMPETENCIA POLÍTICA SOBRE EL USO DE RECURSOS DESIGNADOS AL SECTOR SALUD

En esta tesis se trata de indagar cuáles son las variables que provocan que los estados en un contexto de descentralización presenten distintos niveles de transparencia, es decir, por qué el traspaso de recursos a las entidades federativas algunas veces va acompañado de una mayor transparencia en su ejercicio y otras veces de niveles más bajos.

A continuación se presentan las hipótesis derivadas de lo que se ha revisado hasta el momento.

1. Hipótesis derivadas del argumento

Las hipótesis obtenidas en los capítulos anteriores son las siguientes:

Hipótesis 1: En los estados en que la competencia política es mayor, debiera existir mayor cuidado en establecer y obedecer las reglas que vigilen el ejercicio de recursos públicos, lo cual incrementa los niveles de transparencia.

Hipótesis 2: En estados donde la competencia política es menor, las reglas que rigen el ejercicio de recursos públicos son limitadas o no se obedecen, lo cual genera que los niveles de transparencia sean bajos.

Una vez establecidas las hipótesis que guían la tesis, se revisará con mayor profundidad el tipo de descentralización que se utiliza y las semejanzas de este caso con las otras reformas descentralizadoras del país.

2. Descentralización de servicios de salud a población abierta

Existen varias razones por las cuales se eligió el caso de servicios de salud descentralizados para esta tesis. En primer lugar, hubo una motivación personal que surgió al observar el pésimo servicio que prestan los hospitales públicos en la ciudad de Oaxaca. Ante esta situación surgen preguntas como ¿A qué se debe el mal servicio? ¿Al poco dinero que se destina al rubro? ¿Al mal uso de ese dinero? ¿Quién revisa lo que se está haciendo? ¿Por qué no se discute este problema en el Congreso local y se hace algo al respecto? ¿Qué pasa en otros estados?

La segunda razón por la que se eligió el sector salud fue la poca atención que se le presta en comparación con la descentralización de servicios educativos, los cuales también han sido descentralizados. Prácticamente cada semana aparece en la prensa alguna noticia relacionada con los servicios de educación, ya sea por las quejas de los maestros sindicalizados, por las evaluaciones que organismos internacionales hacen sobre la materia, por declaraciones de gobernadores con relación a su intención de devolver al poder central esta tarea⁴, etcétera.

La tercera y última razón por la que se eligió estudiar el sector salud fue su relevancia en la vida de miles de personas. Siendo un servicio que llega a tanta gente de bajos estratos sociales, es de suma importancia hacer una evaluación de la forma en que están siendo utilizados los recursos públicos destinados al sector salud a casi 8 años de que se decidió entregárselos a todos los gobiernos estatales.

⁴ El 3 de diciembre de 2001 el gobernador de Tlaxcala entregó una carta al ejecutivo nacional para solicitar que éste volviera a hacerse cargo de la educación básica debido a que el estado no contaba con los recursos para atender las demandas de los maestros. Por otro lado, el 17 de diciembre de 2001 el gobernador de Oaxaca, José Murat, declaró que era necesario que la federación se volviera a hacer cargo de prestar servicios de educación básica, ya que el estado tampoco contaba con los recursos suficientes para hacerlo. (Ambas notas fueron publicadas por el Periódico Reforma).

Los resultados que se alcancen con esta tesis pueden ser útiles para hacer generalizaciones hacia otros tipos de descentralización de servicios, en particular a los otros servicios que reciben fondos del ramo 33 del presupuesto. Este ramo contiene, además de los servicios de salud a población no asegurada, recursos del fondo de aportaciones para la educación básica y normal, fondo de aportaciones para infraestructura social, fondo de aportaciones para fortalecimiento de municipios, fondo de aportaciones múltiples, fondo de aportaciones para la seguridad pública y fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.

Al momento de buscar información sobre el uso de recursos del ramo 33 destinados al sector salud se encontraba que no había datos disponibles de ninguna de las otras categorías que componen dicho ramo. Puede suponerse que el gasto en el sector salud es parecido al del fondo de aportaciones para infraestructura social, fondo de aportaciones múltiples, fondo de aportaciones para la seguridad pública y fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, ya que todos estos a lo mucho representan el 35% de los fondos del ramo 33.

Por otro lado, es probable que el gasto en estos rubros difiera del destinado a la educación básica y normal debido a que representa al menos 65% de los fondos del ramo 33 desde el año 2000. Otra razón por la que puede suponerse que el gasto en este rubro es distinto, consiste en que aquí está involucrado el Sindicato de Trabajadores de la Educación; este sindicato representa otro actor político que influye sobre los partidos en la toma de decisiones. Además del rubro de educación básica y normal, puede variar también el gasto del fondo para el fortalecimiento de los municipios, ya que en él también está involucrada la participación de otros actores políticos: los presidentes municipales.

A continuación trataremos de describir los indicadores que utilizaremos para operacionalizar la variable independiente y dependiente.

3. Operacionalización de variables

3.1 Variable dependiente: Marco legal/formal y niveles de transparencia

3.1.1 Marco legal

En cuanto al marco legal que describe y guía el proceso de descentralización de los servicios de salud, se hizo una revisión de la ley que instaura dicho proceso en varios estados de la República. Cabe señalar que la ley de los estados revisados son aquellas que están disponibles en internet. Con lo anterior, podemos suponer que aquellas entidades federativas que tienen disponible esta ley en la red ponen a disposición de sus ciudadanos y actores políticos de oposición un recurso para poder comparar la forma en que se está llevando a cabo la descentralización con la manera en que debería hacerse, es decir, qué tanto se acerca la realidad a la forma ideal de utilizar los recursos destinados a ofrecer servicios de salud a la población abierta.

En el artículo que Subhash Bhatnagar (2003) elaboró para el Global Corruption Report argumenta que el uso del internet para poner a disposición del público la información sobre las acciones de gobierno representa una solución parcial al problema de la corrupción. Lo anterior se debe, según el autor, a que se reduce el margen de discreción con que pueden actuar los funcionarios públicos, por lo tanto, disminuye las oportunidades de cometer arbitrariedades. Además, la disponibilidad de información incrementa el nivel de exposición que tienen las acciones de los funcionarios y permite notar más fácilmente quién está actuando de manera honesta y quién no.

Cabe señalar que Bhatnagar aclara que los portales que solamente proveen información sin darle oportunidad al ciudadano de que pregunte y opine resultan ineficientes, porque no garantizan total transparencia ni promueven la rendición de cuentas. Además, el autor afirma que el efecto positivo que el e-gobierno puede tener sobre los niveles de transparencia depende de que los países cuenten con leyes que permitan el libre acceso a la información y de que se promueva entre los ciudadanos las visitas a los portales con datos sobre las acciones del gobierno. La disponibilidad de información no garantiza que los ciudadanos que tengan acceso a internet visiten las páginas de las dependencias estatales para supervisar las acciones de los funcionarios.

Para el caso de México, las observaciones de Bhatnagar son válidas en el sentido de que hay que ver con reservas el impacto que la información de los portales del gobierno de los estados tiene sobre los niveles de transparencia y rendición de cuentas. Al cierre del año 2002 el número de usuarios de internet en México fue de 10.033 millones⁵, lo que representa aproximadamente el 10.09% de la población total. De ese pequeño porcentaje seguramente es menor el número de personas que utilizan internet para supervisar el curso que toman las acciones de sus gobernantes. Por lo anterior, es necesario tomar en cuenta que es prácticamente imposible que esta información proporcione una imagen certera del efecto que tiene el uso de este medio sobre los niveles de transparencia. Sin embargo, ante la carencia de información que refleje de manera precisa dicho efecto, se revisarán únicamente los estados cuyas leyes sobre servicios de salud aparezcan en internet.

Para tener una serie de reglas con las cuales comparar las distintas características de las leyes estatales, se recurrirá a la lista de órganos que según Jorge Tamayo (De la Fuente

⁵ <http://www.amipci.org.mx/>

et al, 2001) y Marco A. De Stefano (De la Fuente *et al*, 2001) deberían estar a cargo de vigilar el buen uso de recursos:

- **SECODAM:** Estaría encargada de la vigilancia de recursos desde la presupuestación hasta la entrega de los recursos a los estados.
- **Órganos de Control de los Gobiernos Estatales:** Estarían encargados de la vigilancia de los recursos desde que éstos se reciben en los estados hasta que se da su erogación total. Estos órganos son la instancia que toma las decisiones más importantes en cuanto al uso de recursos.
- **Congresos Estatales:** Estarían encargados de la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas.
- **Contaduría Mayor de Hacienda:** Estarían encargadas de verificar que las dependencias federales hayan cumplido con las disposiciones legales y administrativas federales.

3.1.2 Niveles de transparencia

Los intentos por construir indicadores que reflejen la transparencia en la utilización de recursos son recientes, y más aún en México. La importancia de este ejercicio es notable: es necesario que existan formas de ver si las autoridades públicas hacen buen uso de los recursos y en qué grado. Más aún, en países con serios problemas en la prestación de servicios públicos de salud, la relevancia de poder supervisar el ejercicio de recursos para este sector es aún mayor.

Aunque se han llevado a cabo esfuerzos para crear formas de operacionalizar el fenómeno de la corrupción y la falta de transparencia (tales como “México: Calidad del

Marco Regulatorio en Las Entidades Federativas 2001”, del Consejo Coordinador Empresarial y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado; “Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno” (2001), de Transparencia Mexicana; “Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)”, y “Transparencia Presupuestaria en América Latina” (2001), del CIDE, Fundar, Fundación Ford y Equidad y Género, no se ha hecho en este país un ejercicio para poder monitorear el correcto uso de recursos que la federación está otorgando a todos los estados para que se encarguen de los servicios de salud.

Para esta tesis, se revisaron varias encuestas con la finalidad de averiguar si había en ellas algún indicador de monitoreo de recursos o percepción en cuanto al uso de recursos públicos por parte de las autoridades locales a partir de la descentralización. Sin embargo, lo que pudo averiguarse es que la información existente no es la que este estudio requiere.

Las primeras encuestas revisadas fueron “Percepción de la Corrupción en el país” (1995) y “Percepción sobre el combate a la corrupción” (1998 y 2000), todas elaboradas por la Presidencia de la República con base en entrevistas telefónicas. En las encuestas mencionadas se hacían preguntas sobre la percepción de la corrupción y sobre los esfuerzos del gobierno federal por combatirla, pero ninguna pregunta se refería en particular a la percepción del adecuado uso de recursos por parte de los gobiernos estatales, y mucho menos al uso de fondos para la prestación de servicios de salud. Aunque se intentó inferir algunas conclusiones con la información disponible, lo anterior fue imposible debido a la poca relación de las preguntas con el tema central de esta tesis. Además, las encuestas telefónicas son, en mayor medida, representativas de los hogares de nivel medio y alto, dejando fuera a hogares de bajos recursos, cuyas familias son las principales usuarias de servicios de salud a población abierta. Aún si hubiera existido una pregunta relacionada con la percepción en cuanto al uso de recursos para prestar servicios a la población abierta,

ésta no hubiera reflejado algo válido, ya que parte de la población que utiliza dichos servicios habría quedado fuera de la muestra.

Otra encuesta que fue revisada en la búsqueda de indicadores de transparencia presupuestaria o percepción sobre ella fue la “Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno” (2001), de Transparencia Mexicana. La base de datos elaborada en esta encuesta nacional de hogares, así como los reportes que resultaron, son sin duda el esfuerzo más importante que se ha hecho en el país para medir la percepción de los niveles de corrupción y los efectos que dicho fenómeno tiene, así como señalar a los actores más involucrados y a los que pueden ser parte de la solución al problema. Entre las preguntas que se realizaron, estuvieron tres que tienen relación con los servicios de salud:

¿Ha tenido usted que dar “mordidas” o propinas en las siguientes situaciones:

- A. Visitar un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos
- B. Arreglar que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica
- C. Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud

A pesar de que los resultados de esta encuesta son el primer paso para contar con indicadores sobre percepciones de corrupción, es necesario aclarar que ninguna de las preguntas podría reflejar los niveles de transparencia presupuestal a nivel estatal. Seguramente, en ediciones futuras de esta encuesta se irán añadiendo elementos que permitan generar información aún más útil para la investigación sobre percepciones de corrupción y transparencia en varios terrenos, incluyendo el presupuestal.

Un tercer índice estudiado para la realización de este trabajo fue el estudio “México: Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas 2001”. En dicho estudio, se llevaron a cabo entrevistas a empresarios de todos los estados de la República para registrar

su opinión sobre la calidad del marco regulatorio en su entidad en materia de trámites empresariales (apertura o manejo de una empresa). Dado que este trabajo no está directamente relacionado con el tema de estudio, no será utilizado como indicador de niveles de transparencia.

El cuarto estudio revisado en busca de indicadores de transparencia para los estados estudiados fue el programa “Ciudadanos por municipios transparentes (CIMTRA)”, cuyo objetivo es medir la transparencia, la apertura gubernamental y el nivel de coparticipación de la sociedad en el ejercicio de gobierno municipal. Para este estudio se aplicó un cuestionario a cualquier organismo o institución interesados en el asunto (siempre y cuando siguieran la metodología y las reglas establecidas) con el que se califican 16 aspectos de la transparencia en el ámbito municipal. La prueba piloto del programa CIMTRA fue aplicada en 10 municipios de Monterrey, Nuevo León, por lo que los resultados no son útiles para esta tesis. Sin embargo, es necesario señalar que este estudio es muy importante porque busca homologar y establecer niveles mínimos de transparencia en el ámbito de los gobiernos locales, lo que permitirá en el futuro contar con indicadores precisos para conocer la percepción de los ciudadanos en cuanto al uso de recursos públicos.

Finalmente, otro estudio revisado durante la elaboración de este trabajo fue el “Índice de Transparencia 2002”, de la página de internet de aRegional. Con este índice se trata de clasificar a los estados de acuerdo con la información disponible en las páginas de los gobiernos estatales en la red. Según el informe de aRegional, se trata de conocer cómo las administraciones estatales facilitan el acceso a la información estadística, documental y legal para todos los interesados en conocer las actividades de su gobierno. Como se verá más adelante, este ejercicio ayudó a generar ideas para crear un índice de transparencia

dada la poca utilidad de todos los trabajos disponibles para medir la transparencia presupuestal en los estados.

Una vez revisadas las encuestas e índices mencionados, se llegó a la conclusión de que no está disponible un índice que mida la transparencia presupuestal de las entidades federativas. Hasta ahora, no se ha elaborado una base de datos que permita concluir de manera confiable qué tan eficiente es un gobierno estatal para rendir cuentas a sus gobernados, y en específico sobre el ejercicio de los recursos que la federación envía para la prestación de servicios de salud a la población abierta.

La imposibilidad de utilizar la información revisada se basa en lo diferente de sus características. Por un lado, las encuestas realizadas por la Presidencia de la República en los años 1995, 1998 y 2000 son telefónicas, y en ninguna de ellas se repite una pregunta que permita ver la evolución de un aspecto de la corrupción o transparencia. Además, en las entrevistas telefónicas se presentaron problemas (con la comunicación y otros) que limitaron el número de entrevistas válidas. Un ejemplo de estos problemas fue el caso del estado de Aguascalientes en la entrevista de 1995, para el cual había únicamente dos entrevistas completas. Sobra decir que con dicha información no se pueden hacer generalizaciones de ningún tipo. Además, como se dijo anteriormente, las encuestas telefónicas no podrían reflejar percepciones de la población que en realidad utiliza los servicios de salud para la población abierta, ya que solamente se incluirían los hogares de recursos medios y altos. Aunque la población que usa estos servicios de salud no puede proporcionar información acerca de la transparencia en el uso de los recursos públicos, sí podrían dar una percepción sobre la calidad de los servicios e indirectamente reflejarían una idea de qué tan bien o mal se están utilizando.

Por otro lado, aunque existiera alguna información útil en las encuestas telefónicas, ésta no podría complementarse con la información de la encuesta en hogares de Transparencia Mexicana ni con la información que se obtiene en internet con el Índice de Transparencia 2002 (de aRegional), ya que es imposible mezclar o comparar resultados de un tipo de encuesta con los de otra. Lo que puede argumentarse después de esta revisión de encuestas disponibles es que aún no se crea en nuestro país una base de datos o una encuesta confiable que permita observar la transparencia presupuestaria en las entidades federativas. Aunque debe aceptarse que apenas están comenzándose a hacer este tipo de investigaciones y que seguramente en el futuro habrá mayor disponibilidad de información, es necesario señalar que es de suma gravedad que no haya forma de evaluar la eficiencia con la que se están utilizando los recursos para servicios públicos descentralizados.

En conclusión, la información disponible sobre percepciones de corrupción no nos ayuda a medir nuestra variable dependiente; para poder operacionalizarla se debería entonces crear una nueva base de datos que permitiera determinar si los responsables de ejercer los recursos destinados al sector salud han actuado de manera honesta y eficiente desde que comenzó la reforma descentralizadora hasta la fecha. Para dicho estudio sería necesario haber hecho un seguimiento cuidadoso del uso de fondos del Ramo 33, el cual consistiría de lo siguiente:

- Reportes financieros y sustantivos en cada estado
- Revisión de las auditorías realizadas
- Encuestas sobre los procedimientos y resultados finales de cada partida entregada. De preferencia, las encuestas deberían aplicarse a los funcionarios públicos del sector salud, al personal médico y a los usuarios del servicio (población no asegurada).

Dado que la elaboración de dicha base de datos requeriría el trabajo de varios años, numerosos colaboradores y recursos suficientes para que resultara de buena calidad, fue imposible crearla para esta tesis. Por lo anterior, se trabajó con una serie de indicadores que pudieran dar una idea aproximada de la disponibilidad de información que existe en los estados sobre los siguientes reportes:

- Presupuestos de egresos
- Informes de cuenta pública

Cabe señalar que los rubros que es necesario revisar son los referentes al Ramo 33, en específico los que señalan los montos otorgados y ejercidos para los servicios de salud.

3.2 Variable Independiente: Competencia política

Para operacionalizar la variable de competencia política se verá, en primer lugar, en qué estados la Junta de Gobierno cuenta con representantes de la Secretaría de Salud Federal y del Sindicato de Trabajadores del Sector Salud. Con lo anterior, se tendría presencia y/o injerencia de actores políticos provenientes de grupos distintos al grupo que detenta el poder.

La segunda forma de operacionalizar la variable de competencia política consiste en que, a pesar de que la ley no lo estipule, actores políticos ajenos al grupo que detenta el poder del ejecutivo estatal tengan incentivos para vigilar la aplicación de recursos y además denunciar su mal uso. En concreto nos estamos refiriendo a la presencia de partidos de oposición en los congresos locales, la cual es importante porque la Auditoría Superior de la Federación propone los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados para que colaboren con ella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por las entidades federativas.

Para contar con otros elementos que permitan ver la importancia de la representación de estos intereses políticos, se hará una revisión de la composición de las legislaturas locales y del partido que encabezaba el ejecutivo estatal en el momento en que se aprobaron las leyes que dieron lugar a la descentralización de los servicios de salud a la población abierta en los estados que están siendo revisados.

Además de revisar la composición de los congresos locales al momento de aprobar la ley, es conveniente actualizar dichos datos para analizar la relevancia de los actores políticos de oposición en los congresos a través del proceso de descentralización.

Una vez presentada la forma de operacionalizar al gobierno dividido como parte de la variable independiente (competencia política), es necesario presentar la forma de operacionalizar la yuxtaposición como parte de esa misma variable. La yuxtaposición hará referencia únicamente a la presencia de la oposición en las ciudades con mayor número de electores registrados en la lista nominal.⁶ En la mayoría de los estados analizados, la capital es el municipio con esas características, pero hay algunos en los que esto no sucede. En esos casos, se tomará en cuenta a la capital y al municipio con mayor número de personas en lista nominal. Cabe señalar que dentro de la variable política se le dará mayor peso al gobierno dividido, ya que el Congreso estatal es el responsable de revisar la cuenta pública y de promover sanciones a los casos de corrupción.

⁶ Los presidentes municipales se encontrarían en un nivel de poder inferior al de los gobernadores, pero también se podría incluir a los diputados federales y senadores del Estado. Por razones de parsimonia, únicamente se tomará en cuenta a los primeros.

Para resumir lo visto, se presenta a continuación un cuadro con las variables de estudio y su forma de operacionalización:

	Variable	Forma de operacionalización
Variable Dependiente	Marco legal-formal	Mecanismos reglamentados que permitan supervisar el uso de recursos descentralizados para prestar servicios de salud a la población abierta.
	Transparencia	Grado en que los estados proporcionan información sobre presupuesto de egresos y cuenta pública a lo largo del tiempo (en sus páginas de internet). ⁷
Variable Independiente	Competencia política	Presencia de partidos políticos de oposición en los congresos locales y en ciudades con mayor número de electores.

En el siguiente capítulo estudiará la relación entre la variables independiente y la dependiente para, finalmente, obtener conclusiones aproximadas acerca de los efectos de la competencia política sobre los niveles de transparencia presupuestal en los estados.

⁷ Cabe señalar que esta idea fue tomada de la forma en que la agrupación aRegional tratarán de medir la rendición de cuentas en su Índice de Transparencia para 2003

CAPÍTULO 4

COMPETENCIA POLÍTICA A NIVEL ESTATAL Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD A POBLACIÓN NO ASEGURADA

1. Marco legal y transparencia

1.1 Apego a marco legal que vigila el gasto de recursos para el sector salud

La información encontrada en internet sobre las leyes estatales que establecen y conducen la descentralización de servicios de salud a la población abierta es la siguiente⁸:

⁸ Es importante señalar que solamente se incluirá la información de las leyes que se encontraron en internet entre los años 2002 y 2003. En total se hará el estudio de los 12 estados que tienen disponible dicha ley en las páginas de los gobiernos estatales.

Estado	Queda claro quién aprueba el presupuesto	Queda claro quién dirige el uso de los recursos	Queda claro quién supervisa el uso de los recursos	Queda claro quién tiene la facultad de remover a funcionarios del OPD	Presencia en el OPD de un representante del Sindicato de Trabajadores de la Salud	Presencia en el OPD de un representante de la SS	Referencia al papel del Congreso Estatal como responsable de fiscalizar las cuentas públicas	Referencia a órgano responsable de auditar los recursos
Aguascalientes	X	X	X	X	X			X
Baja California				X				X
Campeche	X	X	X	X				X
Chihuahua			X	X	X	X		X
Coahuila	X							
Colima	X	X	X	X	X	X		X
Durango	X	X	X	X	X			X
Jalisco	X	X	X	X	X	X		X ⁹
Morelos			X					X
Nuevo León	X	X	X	X	X	X		X
Quintana Roo	X	X		X	X	X		X
Sonora	X		X	X	X	X		X

⁹ No hay una descripción clara de sus funciones

Como puede verse en el cuadro anterior, no todas las leyes estatales que dieron inicio al proceso de descentralización de los servicios de salud a la población abierta contienen los elementos que garantizarían, al menos en teoría, una eficaz vigilancia del uso de los recursos. A continuación se presentarán los resultados sobre qué tanto se aplica en los estados la propuesta del gobierno federal de que varios órganos supervisen el buen uso de recursos públicos descentralizados.

1.1.1 Congreso Estatal

Solamente en Aguascalientes, Coahuila y Morelos se menciona al Congreso estatal, instancia que en teoría debería fiscalizar las cuentas públicas de las entidades federativas. En el caso de Aguascalientes, se afirma que el Consejo Interno, órgano de control del OPD, cuenta con un representante del congreso del estado, mas no se menciona nada sobre su tarea especial de vigilar que los recursos se hayan utilizado efectivamente en acciones de salud. En cuanto a Coahuila, se afirma que el Director General (persona encargada de dirigir las actividades del OPD) debe comparecer ante el Congreso del estado únicamente si es requerido para ello y previa anuencia del Ejecutivo Estatal. Finalmente, en Morelos se menciona al Consejo Estatal de Salud (dirigido por una persona asignada por el Ejecutivo Estatal) como actor que puede sugerir al Congreso a qué rubros se le asignan recursos de los programas de salud. En conclusión puede verse que no todas las leyes revisadas señalan el papel del Congreso como supervisor del uso de recursos públicos. Además, en ninguna de las leyes estatales que hace referencia al Congreso Estatal se ve a este organismo como encargado directo de la fiscalización de recursos.

Por otro lado, el hecho de que solamente en tres de los doce casos se mencione al Congreso Estatal dificulta la participación de éste último en la vigilancia de los recursos, así como en la demanda de castigo a aquellos que pudieran hacer mal uso de ellos. Sin

embargo, los legisladores estatales y otros actores políticos pueden actuar para exigir buen uso de los recursos públicos o denunciar el mal uso de éstos. Como vimos anteriormente, bien puede argumentarse que la presencia de actores políticos de distinto partido político genera incentivos a utilizar los recursos públicos de manera apropiada. Aunque no en todos los casos analizados la composición de los órganos de control de los OPD permite la presencia y acción de estos actores políticos ajenos al del grupo gobernante, su involucramiento en la exigencia de cuentas claras en cuanto al uso de recursos públicos puede darse por otros canales. Por lo anterior, no se puede afirmar que los incentivos para el uso adecuado de recursos sean inexistentes en los estados que no contemplan que el Congreso vigile los fondos destinados a servicios de salud a población abierta. En otras palabras, esta vigilancia bien pueden existir de facto.

1.1.2 Contaduría Mayor de Hacienda

A pesar de la ausencia casi total de la figura del Congreso Estatal en las leyes de descentralización de los servicios de salud, es necesario señalar que el órgano que más se menciona como encargado de la supervisión y vigilancia del uso de recursos públicos es la Contraloría. Estatal. Marco A. De Stefano menciona que la única contraloría involucrada en la supervisión de los recursos es la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que le correspondería verificar que las disposiciones legales y administrativas hayan sido obedecidas por las dependencias federales que pudieran estar todavía relacionadas con la prestación de servicios de salud a la población abierta en los Estados.

En la mayoría de las leyes revisadas se menciona a un representante de la Contraloría Estatal (ya sea el encargado de este órgano o bien un comisario designado por el primero) para que vigile el correcto uso de los recursos. Cabe señalar que la presencia de un representante de la Contraloría Estatal en los órganos de gobierno de los OPD no quiere

decir que en todos los casos estén bien delimitadas sus funciones ni sus capacidades. Además, en la mayoría de las entidades federativas el Contralor es nombrado por el Ejecutivo Estatal, lo que disminuye sus incentivos a denunciar irregularidades y dar castigo a quien las cometa.

En Nuevo León, por ejemplo, se menciona que el Comisario de la Contraloría será elegido por el Gobernador a propuesta en terna con la Contraloría. Sin embargo, las funciones de dicho comisario incluyen la realización de estudios sobre la eficiencia con la que se ejercen los ingresos y se administre y custodien los recursos y la rendición de un informe ante la Contraloría General de Estado sobre su labor de vigilancia.

En cuanto a las facultades de los representantes de la Contraloría Estatal, en estados como Campeche, Chihuahua, Durango, Jalisco y Nuevo León, el representante de la Contraloría Estatal forma parte del órgano de control de los OPDs contando con voz pero no con voto en sus sesiones.

Como puede verse en el análisis de los casos revisados, las leyes estatales de salud no siempre cuentan con las características que la normatividad federal sugirió. Sin la descripción precisa de las atribuciones y tareas del representante de la contraloría es difícil que éste pueda actuar aunque perciba casos en los que los recursos públicos no son bien utilizados. Únicamente en el caso de Durango, Baja California, Quintana Roo y Sonora el apartado que se refiere a las atribuciones y funciones de la Contraloría Estatal es lo suficientemente preciso como para que esta dependencia pueda actuar libremente en la vigilancia del uso de recursos públicos.

1.2 Transparencia

La información sobre transparencia que se encontró en la página de internet de los estados analizados es la siguiente:

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN INTERNET SOBRE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA DE LOS ESTADOS¹⁰

Estado	Información disponible sobre presupuesto de egresos				Información disponible sobre cuenta pública				Link a sección de transparencia	Ofrecen ayuda adicional en caso de no hallar la información buscada en los portales (atención vía e-mail)
	Años disponibles	Información financiera por rubro	Datos sobre Ramo 33	Datos sobre partida para servicios de salud del Ramo 33	Años disponibles	Información financiera por rubro	Datos sobre Ramo 33	Datos sobre partida para servicios de salud del Ramo 33		
Aguascalientes	1999 2000 2001 2002 2003	X	X	X	1999 2000 2001 2002 2003	X	X		X	X
Baja California	2000 2001 2002	X	X		2000 2001 2002	X	X		X	X
Campeche	2002	X	X		2001	X	X		X	X
Chihuahua										X
Coahuila	2000 2001 2002				2000 2001 2002	X	X	X	X	X
Colima										X
Durango	2002				2001 2002	X	X			X
Jalisco	2002	X	X		2002	X	X			X
Morelos	2001 2002 2003	X	X	X	2001 2002 2003	X	X			X
Nuevo León					1997 1998 1999 2000 2001 2002					
Quintana Roo										X
Sonora	2003	X	X							X

¹⁰ Se buscó información en la página del ejecutivo y del legislativo locales

AGUASCALIENTES

La información disponible para el estado de Aguascalientes puede resumirse en el siguiente cuadro:

Año	Presupuestos de egresos	Informes de cuenta pública
1998	No disponible ¹¹	No disponible
1999	Sí está disponible y da información sobre Fondos de Aportaciones Federales y el monto específico para el gasto en salud.	<p>Sí están disponibles y dan información sobre Fondos de Aportaciones Federales. Se especifica el monto que se uso de facto para el sector salud. Cabe señalar que no existe información sobre los rubros dentro del gasto en salud (salarios, medicamentos)</p>
2000	Sí está disponible y da información sobre Fondos de Aportaciones Federales y el monto específico para el gasto en salud.	
2001	Sí está disponible y da información sobre Fondos de Aportaciones Federales y el monto específico para el gasto en salud. Se hace una corrección con la que aumentan las Aportaciones Federales pero no se indica qué rubro recibe el dinero extra.	
2002	Sí está disponible y da información sobre Fondos de Aportaciones Federales y el monto específico para el gasto en salud.	

¹¹ Se encontró a información de cuenta pública y presupuesto para el actual gobierno (panista).

BAJA CALIFORNIA

Los datos sobre presupuesto de egresos e informes de cuenta pública están disponibles desde el 2000. Sin embargo, la información es poco detallada y no se especifica cuáles fueron los rubros en los que se utilizaron los recursos del Ramo 33 para servicios de salud. Tampoco se señala si hubo algún remanente o faltante para cubrir las necesidades del sector. Además, hacen falta los reportes de egresos y cuenta pública de la administración pasada, la cual también estaba encabezada por un panista. Esta información se obtuvo de la página del Ejecutivo Estatal, ya que la del Congreso no contaba con la información requerida.

CAMPECHE

No hay información disponible sobre los presupuestos ni la cuenta pública en la página del Ejecutivo Estatal. Únicamente se encontró el Presupuesto de Egresos para el 2002 y la Cuenta Pública para el 2001 en la página del Congreso del Estado. El informe de la Cuenta Pública de 2001 carece de suficiente información financiera por rubro y la poca que existe se presenta de manera desordenada y poco clara. En el mismo portal del Congreso del Estado existe un link para acceder a la información de la Auditoría Superior del Estado, en el que puede revisarse los informes sobre la Cuenta Pública del 2001 y el dictamen técnico de la cuenta pública del 2000. En ambos reportes se informa sobre la evaluación del ejercicio de recursos por parte del gobierno del estado y se concluye que en ambos años se utilizaron de manera razonable. Sin embargo, no se hace un desglose lo suficientemente preciso como para saber en qué rubros se utilizaron los recursos del Ramo 33, y mucho menos se informa sobre los gastos específicos que se hicieron con la partida para servicios de salud.

CHIHUAHUA

La información en la página del Gobierno de Chihuahua es muy escasa. Es imposible encontrar información sobre presupuesto de egresos y cuenta pública. La página del congreso estatal tampoco cuenta con la información sobre el uso de recursos públicos.

COAHUILA

La página del gobierno de Coahuila cuenta con una sección de transparencia con información de cuenta pública a partir del 2000. La información que puede encontrarse sobre los egresos del ramo 33 es detallada, aunque no se reportan rubros en que se ocuparon los recursos para servicios de salud a población abierta. Además, el presupuesto de egresos no está disponible para ningún año.

COLIMA

La información del gobierno del estado acerca de la cuenta pública y los presupuestos de egresos es prácticamente nula. Aunque se puede acceder a los informes de gobierno, los datos sobre el gasto en salud presupuestado y ejercido son poco precisos.

DURANGO

En este estado existe algo llamado “Sistema de Información en Salud para Población Abierta”, cuyo objetivo es proporcionar información sobre la oferta y la demanda de los servicios de salud que se presentan a la población en el primer y segundo nivel de atención, así como dar seguimiento a los diferentes programas que se desarrollan. Esto permite evaluar y conocer la cobertura y el impacto que tienen estos servicios para

prevenir los riesgos y daños a la salud de la población. Aunque este sistema no es precisamente el presupuesto de egresos ni la cuenta pública, sí constituye un esfuerzo importante por dar seguimiento a la reforma descentralizadora.

En cuanto a información del presupuesto de egresos, en la página del gobierno de Durango puede hallarse información sobre lo ejercido en 2000 y 2001, así como el presupuesto para salud. Sin embargo, no se hace una distinción entre gasto de recursos que vienen de la federación y gasto de recursos para servicios de salud a la población abierta. Además, la información no está disponible desde 1998, fecha en que tomó posesión el actual gobernador (PRI).

JALISCO

En la página del ejecutivo estatal hay una sección de transparencia desde 2002. Sí hay información sobre lo recibido y lo ejercido, aunque se carece totalmente de información detallada sobre el ejercicio de los recursos para el sector salud.

MORELOS

En la página de este estado hay información sobre la cuenta pública para 2001 y 2002. Se proporciona información sobre los distintos rubros de egresos, pero faltan detalles sobre los subrubros de salud es decir, no se menciona si el dinero se usa en salarios, medicamentos, construcción de hospitales, etcétera. También es posible encontrar el presupuesto de egresos para esos años, y es de los pocos sitios que cuenta con explicación precisa del destino que tendrían los recursos destinados al sector salud provenientes del Ramo 33.

NUEVO LEÓN

Únicamente hay informes sobre deuda pública (desde 1996).

QUINTANA ROO

No hay información sobre cuenta pública ni sobre presupuestos de egresos.

SONORA

Existe información sobre el presupuesto de egresos de 2003 sin mayores detalles sobre el rubro de salud. La página carece de información sobre cuentas públicas y únicamente aparece el último informe de gobierno del ejecutivo estatal. En dicho informe se hace una larga descripción de los avances en materia de salud, aunque no se distingue entre atención a población asegurada y atención a población abierta.

Con la información que se ha recopilado se construirá un índice que permitirá tener una idea de los niveles de transparencia presupuestal en los estados. Sin embargo, es necesario señalar que este índice es perfectible. Existe un estudio titulado “Diagnosis Corruption” (Di Tella et al, 2001) en el que se construye un índice sobre la corrupción en hospitales públicos de varios países latinoamericanos. Desafortunadamente, el estudio no incluye el caso mexicano, pero aún así es una importante referencia que debe considerarse para la generación de información que permita evaluar el uso de los recursos públicos destinados al sector salud. En este estudio se trata de medir el fraude o bien la malversación de fondos dentro de hospitales públicos a través de encuestas hechas a personal de los mismos hospitales (pacientes, médicos y enfermeras) sobre actos de corrupción que ellos percibían, como robo de material médico, robo de tiempo (ausencias

injustificadas), cobro por servicios que deberían ser gratuitos y pago excesivo por artículos que era posible conseguir a precios menores. Un estudio similar para hospitales públicos mexicanos daría una idea muy precisa de qué tan bien se manejan los recursos en este sector.

El índice que se pudo construir para esta tesis incluirá todos los datos del cuadro sobre la información disponible en internet en cuanto al presupuesto y cuenta pública de los estados y se conformará de las siguientes categorías:

- A la disponibilidad de información sobre presupuesto de egresos se le otorgará un valor de 45%, siendo 15% el número de años de información reportada, 5% la disponibilidad de información rubro por rubro, 10% la disponibilidad de información sobre recursos del Ramo 33 y 15% la disponibilidad de información precisa sobre los recursos destinados a servicios de salud para la población abierta.
- A la disponibilidad de información sobre cuenta pública se le otorgará un valor de 45%, siendo 15% el número de años de información reportada, 5% la disponibilidad de información rubro por rubro, 10% la disponibilidad de información sobre recursos del Ramo 33 y 15% la disponibilidad de información precisa sobre los recursos destinados a servicios de salud para la población abierta.
- A la existencia de un link para acceder a información sobre los esfuerzos estatales por generar transparencia en el ejercicio de los recursos públicos se le otorgará un valor de 5%.
- A la existencia de un correo electrónico para pedir información adicional a la que se presenta en la página se le otorgará un valor de 5%. Este elemento ha sido incluido debido a la importancia que tiene la posibilidad de que un ciudadano sea escuchado y

atendido en caso de tener dudas o requerir mayor información a la que se presenta en las páginas de internet de sus gobiernos estatales.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA
Disponibilidad de información en las páginas del ejecutivo y legislativo estatales

Estado	Presupuesto de egresos disponible (45%)				Información disponible sobre cuenta pública (45%)				Link a sección de transparencia (5%)	Ayuda extra en caso de no hallar la info. buscada en los portales (atención vía e-mail) (5%)	Grado de transparencia (Máximo=100)
	Años disponibles (6 años=15%) ¹²	Info. financiera por rubro (5%)	Info. Ramo 33 (10%)	Info partida para servicios de salud del Ramo 33 (15%)	Años disponibles (6 años=15%)	Info. financiera por rubro (5%)	Info Ramo 33 (10%)	Info. partida para servicios de salud del Ramo 33 (15%)			
Aguascalientes	12.5	5	10	15	12.5	5	10	0	5	5	80
Baja California	7.5	5	10	0	7.5	5	10	0	5	5	55
Campeche	2.5	5	10	0	2.5	5	10	0	5	5	45
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Coahuila	0	0	0	0	7.5	5	10	15	5	5	47.5
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Durango	5	0	0	0	5	5	10	0	0	5	30
Jalisco	2.5	5	10	0	2.5	5	10	0	0	5	40
Morelos	7.5	5	10	15	7.5	5	10	0	0	5	65
Nuevo León	0	0	0	0	15	5	10	0	5	5	40
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Sonora	2.5	5	10	0	0	0	0	0	0	5	22.5

Máximo nivel de transparencia	80 (Aguascalientes)
Mínimo nivel de transparencia	5 (Chihuahua y Quintana Roo)

¹² 15% sería equivalente a 6 años de información debido a que es el número mayor entre todos los casos analizados

Una vez operacionalizados los dos elementos de la variable dependiente (marco legal y transparencia), se hará lo mismo con los elementos de la variable independiente (gobierno dividido y yuxtaposición). A continuación se verán con más detalle los casos en que la presencia de estos actores está garantizada por las leyes y los casos en que los incentivos políticos existen por razones y elementos ajenos a dichas leyes.

2. Competencia Política

2.1 Presencia de actores políticos ajenos al grupo en el poder dentro del OPD

Como se pudo observar en el análisis de 12 entidades federativas, en la mayoría de ellas la Junta de Gobierno o su equivalente es la encargada de vigilar el buen uso de los recursos. Sin embargo, no todos los órganos de control están integrados por los actores que mencionan Jorge Tamayo y Marco A. De Stefano. En dos de ellos no se hace mención al miembro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud (SNTS) que, en teoría, debería formar parte del órgano de control de los OPD.¹³

Por otro lado, solo seis de los estados revisados contemplan la presencia de un representante de la Secretaría de Salud federal (SSA) en sus órganos de gobierno, con lo cual se eliminaría al agente del gobierno central que debería supervisar y vigilar el correcto uso de los recursos que se otorgan a los estados.¹⁴

¹³ De los doce casos analizados, Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Durango, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora sí cuentan con un representante del SNTS en el órgano de control del OPD.

¹⁴ De los doce casos analizados, los estados de Chihuahua, Colima, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora contemplan la presencia de un representante de la SS federal en el órgano de control del OPD.

2.2 Gobierno dividido

2.2.1 Composición del congreso estatal al momento de aprobar la ley

Estado	Año en que se instauró el órgano de control en el estado ¹⁵	Año en que se aprobó la ley de salud en estado	Partido que encabezaba el poder ejecutivo al entrar en vigor la ley y margen con el que ganó	Partido que tenía la mayoría en el Congreso Local al entrar en vigor la ley
Aguascalientes ¹⁶	1997	1999	PAN-53.64%	PAN 59%
Baja California	1998	2000	PAN-50.94%	PAN 50% / PRI 50%
Campeche	1996	1997	PRI-48.01	PRI
Chihuahua	1997	1997	PAN-51.16%	PRI
Coahuila	1997	1998	PRI-62.49%	PRI (50%)/Oposición (50%)
Colima	1996	1996	PRI-68.43%	PRI
Durango	1996	2002	PRI-39.9%	PRI
Jalisco	1997	1997	PAN-53.95%	PAN ¹⁷
Morelos	1997	2000	PRI-62.5% ¹⁸	PRI 43% / PRD 36 %
Nuevo León ¹⁹	1996	1996	PRI-63.1% ²⁰	PRI
Quintana Roo	1996	2000	PRI-44.39%	PRI 44% / PRD 44%
Sonora	1997	1997	PRI-41.34%	40% PRI / 29% PAN

Fuentes: México Electoral (2000), BANAMEX (CD-ROM)
De la Fuente, et al (2001), La Descentralización de los Servicios de Salud en México
Páginas en internet de los gobiernos estatales mencionados en el cuadro

Como puede verse, en 5 de los estados analizados, el Congreso local no estaba completamente controlado por ningún partido político al momento en que entró en vigor la ley sobre descentralización de servicios de salud. En el caso de Baja California, la ley para descentralizar los servicios de salud es una de las más completas y específicas en cuanto al papel del contralor en la vigilancia de los recursos, lo cual coincide con una repartición de la Cámara entre dos partidos con el mismo número de curules.

¹⁵ Esta fecha no coincide con la publicación y puesta en marcha de las leyes que se encontraron en internet.

¹⁶ En este estado, durante 1997 gobernaba el PRI y contaba con una mayoría simple del 44% en la legislatura local, mientras que el PAN contaba con 40% de presencia en dicho recinto. Ya en 1999 el PAN ganó la gubernatura y contaba con 59% de mayoría en el Congreso Estatal.

¹⁷ La legislatura se renovó 4 meses después de la aprobación de esta ley, y el PAN obtuvo una mayoría del 50%, mientras que todos los partidos de oposición sumaban el 50% restante.

¹⁸ Ese año se llevaron a cabo elecciones y el PAN obtuvo la gubernatura del estado con un margen de 64.23%

¹⁹ En 1996, el PRI tenía 58% de mayoría en la Cámara Local, mientras que en el 2000 tenía el 44%, al igual que el PRD

²⁰ Ese año se llevaron a cabo elecciones para gobernador y el PAN ganó con 48.1%

De igual forma, en la ley del estado de Coahuila (en el que había igual número de diputados del PAN y del PRI) se menciona que el Director General del OPD debe comparecer ante el Congreso del Estado, siempre que sea requerido para ello y previa anuencia del Ejecutivo Estatal, para informar del estado que guarda el organismo, así como cuando se discuta una iniciativa de ley o se estudie un asunto concerniente a las actividades del propio organismo.

Finalmente, los casos de Sonora y Quintana Roo también presentan congresos locales divididos cuando las leyes de salud entran en vigor, y son dos de las más completas en cuanto al papel de la Contraloría Estatal en la supervisión de la asignación, utilización, vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

A pesar de los ejemplos anteriores en los que la presencia importante de partidos de oposición en las Cámaras locales coincide con la promulgación de una ley de salud que define bien el papel del Contralor o su equivalente, existen casos que no siguen la regla de que a mayor presencia de la oposición, existe mayor probabilidad de tener un marco legal bien diseñado. Durango, por ejemplo, tenía gobernador priísta y mayoría priísta en el Congreso Estatal cuando se promulgó la ley sobre descentralización de salud, la cual es una de las más completas y precisas en cuanto a la función del Contralor. Otro caso que no sigue la regla es Aguascalientes, ya que en cierta medida sí cuenta con un marco legal estricto para supervisar el uso de recursos, cuenta con un miembro del Congreso Local en el órgano de gobierno del OPD, pero no hay presencia importante del PRI en la Cámara Estatal. Nuevo León es otro estado que cumple con la mayoría de los requisitos para considerar que la ley es estricta, aunque el PRI tenía el control del ejecutivo y el legislativo cuando fue aprobada.

Un último caso que se sale de la regla es Morelos, ya que en el año en que se aprobó la ley que reglamenta la descentralización de los servicios de salud a la población abierta el PRI contaba únicamente con una mayoría en el congreso del 43%, mientras que el PRD tenía una del 36%; en dicha ley solamente se menciona que la Contraloría se encargará de supervisar el uso de recursos pero no se da más información sobre sus atribuciones y responsabilidades. En este caso, a pesar de que había competencia política al momento de elaborar la ley de descentralización de servicios, ésta es poco estricta en cuanto a la supervisión del uso de recursos.

El cuadro siguiente resume los casos analizados y clasifica a los estados dependiendo de las características del marco legal para la descentralización en salud y la presencia de partidos de oposición en los congresos estatales cuando dichas leyes entraron en vigor.

Importancia de la oposición en el Congreso local al momento de aprobar la ley de descentralización

Alta

Baja

Marco legal	Estricto	Baja California Sonora Quintana Roo Chihuahua Coahuila	Durango Aguascalientes Nuevo León
	Poco estricto	Morelos	Campeche Colima Jalisco

Como podemos ver en el cuadro anterior, la mayoría de los casos se encuentran donde se esperaba, es decir, al momento de elaborar la ley, sí importó la presencia importante de un partido de oposición en el Congreso Estatal. Sin duda, los casos de Morelos (marco legal poco estricto a pesar de una importante presencia de la oposición) así como los de Durango, Aguascalientes y Nuevo León (marco legal estricto a pesar de poca presencia de la oposición en el Congreso Local) son los más interesantes.

2.2.2 Actores políticos de oposición en los congresos a través del proceso de descentralización

Es conveniente también hacer una actualización de los datos que se presentan en el cuadro anterior para analizar la relevancia de los actores políticos de oposición en los

congresos a través del proceso de descentralización, es decir, en la etapa posterior a la elaboración y aprobación de la ley que rige esta reforma.

Estado	Partido que ha obtenido la mayoría en el Congreso Local			Partido en el ejecutivo estatal
	Año	Partido	Curules (%)	
Aguascalientes	1995	PRI	44%	PRI
	1998	PAN	59.26%	PAN
	2001	PRI	44.45%	
Baja California	1995	PAN	52%	PAN
	1998	PAN / PRI	44% cada uno	
	2001	PAN	44%	PAN-PVEM
Campeche	1994	PRI	73.3%	PRI
	1997	PRI	66%	
	2000	PRI	54.3%	
Coahuila	1993	PRI	62.5%	PRI
	1996	PRI	50%	
	1999	PRI	59.4%	
	2002	PRI	80%	
Colima	1994	PRI	60%	PRI
	1997	PRI	50%	
	2000	PRI	39.05%	
Chihuahua	1995	PRI	64.3%	PAN
	1998	PRI	54.5%	PRI
	2001	PRI	56.3%	
Durango	1995	PRI	52%	PRI
	1998	PRI	56%	
	2001	PRI	52%	
Jalisco	1995	PAN	65%	PAN
	1997	PAN	50%	
	2000	PAN	53%	
Morelos	1994	PRI	60%	PRI
	1997	PRI	43%	
	2000	PAN	50%	PAN
Nuevo León	1994	PRI	52.4%	PRI
	1997	PAN	57%	PAN
	2000	PAN	52.4%	
Quintana Roo	1993	PRI	72%	PRI
	1996	PRI	58.3%	
	1999	PRI / PRD	44% cada uno	
	2002	PRI	60%	
Sonora	1994	PRI	63.4%	PRI
	1997	PRI	40%	
	2000	PRI	49%	

La información del cuadro anterior puede resumirse en el siguiente cuadro:

**Importancia de la oposición en el Congreso local a través del
periodo de implementación de la descentralización
(1995 - 2002)**

		Alta	Baja
Marco legal	Estricto	Aguascalientes Baja California Sonora	Coahuila Durango Nuevo León Quintana Roo Chihuahua
	Poco estricto	Morelos	Campeche Colima Jalisco

Aguascalientes será considerado como un caso con presencia importante de la oposición en el Congreso local debido a que en las últimas elecciones legislativas el PAN, quien encabeza el poder ejecutivo, no solamente perdió el control de la Cámara ante el PRI, sino que este último partido no pudo obtener una mayoría absoluta.

Baja California también se considerará como un estado con importante presencia de oposición en el Congreso, ya que desde 1998 el PAN, a la cabeza del ejecutivo, no ha podido obtener una mayoría absoluta en la Cámara. De 1998 a 2001 el PRI y el PAN tuvieron 44% de los curules, mientras que de 2001 a la fecha el PAN ha tenido una mayoría simple del 48% junto con el PVEM, siendo el PRI la primera minoría con 40% de curules.

En el estado de Morelos la presencia de la oposición también es importante en el Congreso local, ya que en las elecciones de 1997 el PRI, partido al que pertenecía el gobernador, obtuvo una mayoría simple de apenas 43%. En el 2000, el PAN obtuvo la gubernatura del estado, pero en el Congreso su presencia ha sido de 50%.

Otro estado con importante presencia de la oposición en la Cámara de Diputados local es Sonora. Aunque el PRI ha encabezado la gubernatura desde 1994 contando con mayorías en el Congreso, esas mayorías no han sido absolutas desde 1997.

Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo son estados en los que el partido que encabeza el ejecutivo ha conseguido mayorías absolutas en el Congreso al menos de 1993 a la fecha, por lo que la oposición no ha tenido una presencia relevante.

2.3 Yuxtaposición

La información sobre yuxtaposición es la siguiente:

Estado	Ciudad(es) con mayor número de personas en la lista nominal	Partido que ha gobernado dicha ciudad			Partido en el ejecutivo estatal
		Año	Partido	Votos obtenidos (%)	
Aguascalientes	Aguascalientes	1995	PAN	53.26%	PRI PAN
		1998	PAN	53.64%	
		2001	PAN	49.79%	
Baja California	Mexicali	1995	PAN	49.35%	PAN
		1998	PAN	45.37%	
		2001	PAN-PVEM	51.48%	
	Tijuana	1995	PAN	53.04%	PAN
		1998	PAN	46.68%	
		2001	PAN-PVEM	47.9%	
Campeche	Campeche	1994	PRI	50.65%	PRI
		1997	PRI	36.13%	
		2000	PRI	46.29%	
Coahuila	Torreón	1993	PRI	53.39%	PRI
		1996	PAN	46.75%	
		1999	PRI	51.27%	
		2002	PAN	44.18%	
Colima	Colima	1994	PRI	51.42%	PRI
		1997	PRD	39.54%	
		2000	PAN	39.05%	
Chihuahua	Chihuahua	1995	PRI	47.17%	PAN
		1998	PRI	49.63%	
		2001	PRI	46.93%	
	Ciudad Juárez	1995	PAN	45.04%	PAN
		1998	PAN	44.56%	
		2001	PAN	46.12%	
Durango	Durango	1995	PT	42.26%	PRI
		1998	PRI	47.8%	
		2001	PRI	38.8%	
Jalisco	Guadalajara	1995	PAN	58.88%	PAN
		1997	PAN	47.48%	
		2000	PAN	49.7%	
Morelos	Cuernavaca	1994	PRI	60.25%	PRI
		1997	PAN	31.7%	
		2000	PAN	61.19%	
Nuevo León	Monterrey	1994	PAN	45.58%	PRI
		1997	PAN	46%	
		2000	PAN	57.31%	
Quintana Roo	Otón P. Blanco	1993	PRI	82.55%	PRI
		1996	PRI	57%	
		1999	PRI	54.94%	
		2002	PRI	48.1%	
	Benito Juárez	1993	PRI	91.85%	
		1996	PRI	45.85%	
		1999	PRI	32.32%	
		2002	PVEM	27.8%	
Sonora	Hermosillo	1994	PRI	39.02%	PRI
		1997	PAN	45.85%	
		2000	PAN	54.95%	

Fuentes: México Electoral (2000), BANAMEX (CD-ROM); Páginas de internet de gobiernos estatales mencionados en el cuadro; CIDAC

La información anterior puede resumirse de la siguiente manera:

		Importancia de la oposición en la ciudad con más electores	
		Alta	Baja
Marco legal	Estricto	Sonora Chihuahua Coahuila Nuevo León Durango	Aguascalientes Baja California Quintana Roo
	Poco estricto	Morelos Colima	Campeche Jalisco

Sonora, Chihuahua, Coahuila, Durango y Nuevo León son estados en los que la creación de un marco legal estricto coincide con una importante presencia de la oposición en el municipio con más electores a través de los años. En Durango se considera que la presencia de la oposición en la capital es importante porque, aunque el PRI ha tenido el control del municipio y el estado, el porcentaje de votos con que ha ganado el primero ha sido menor al 50%. Asimismo, para el caso de Nuevo León se considera que la presencia de la oposición en Monterrey es alta porque, a pesar de que el PAN gobierna la ciudad y el estado, el porcentaje de votos con que ha resultado electo el Presidente Municipal de la capital es menor a 50%.

Campeche y Jalisco son estados en los que la elaboración de un marco legal poco estricto coincide con una baja débil presencia de la oposición en el municipio con más electores a través de los años.

En Aguascalientes, Baja California y Quintana Roo se elaboraron marcos legales estrictos a pesar de la débil presencia de la oposición en los municipios con más electores. En Baja California y Quintana Roo la presencia de la oposición en el Congreso local sí era importante, lo que hace suponer que el gobierno dividido tuvo mayor efecto en las características de la ley que la yuxtaposición. Sin embargo, en Aguascalientes se elaboró un marco legal estricto a pesar de que la oposición tuvo una presencia débil en el congreso y en la capital.

Finalmente, Morelos y Colima cuentan con marcos legales poco estrictos a pesar de una importante presencia de la oposición en la capital. Para el caso de Colima podría argumentarse que la falta de un gobierno dividido tuvo mayor efecto en la ley que la existencia de yuxtaposición al momento de elaborarla (véase el cuadro de la página 62 para recordar que la presencia de la oposición en el Congreso al momento de elaborar la ley era baja). Por otro lado, aunque en Morelos solamente hubo tres años en que Cuernavaca, la capital del estado, era gobernada por un panista y el estado por un priísta, se considerará que la presencia de la oposición en la capital es alta porque el periodo coincide con el año en que se aprobó la ley de descentralización. Sin embargo, parecería que la yuxtaposición tampoco coadyuvó a la creación de una ley estricta. Morelos es hasta ahora el caso más atípico, ya que ni el gobierno dividido ni la yuxtaposición parecen haber repercutido en las características de la ley de descentralización de servicios de salud.

3. Comparación de casos y verificación de hipótesis

En esta sección el objetivo principal es tratar de indagar si las hipótesis presentadas en un principio son falsas, verdaderas o simplemente inciertas dada la información disponible sobre el tema. Recordemos que algunos teóricos de la descentralización argumentan que con esta reforma la rendición de cuentas y la vigilancia en el uso de recursos puede aumentar debido a la cercanía entre gobernados y gobernantes. Al mismo tiempo, se argumenta que la descentralización puede incrementar los casos de corrupción si no se cumplen ciertas condiciones. Por lo anterior, es necesario contar con evidencia empírica que permita validar dichas afirmaciones. En esta tesis las hipótesis propuestas son:

Hipótesis 1: En los estados en que la competencia política es mayor, debiera existir mayor cuidado en establecer y obedecer las reglas que vigilen el ejercicio de recursos públicos, lo cual incrementa los niveles de transparencia.

Hipótesis 2: En estados donde la competencia política es menor, las reglas que rigen el ejercicio de recursos públicos son limitadas o no se obedecen, lo cual genera que los niveles de transparencia sean bajos.

En el Capítulo 3 se hizo una revisión de la presencia de la oposición en los Congresos Locales y en las ciudades con mayor número de electores al momento de elaborar y aprobar la ley de descentralización de servicios de salud, así como la evolución de la competencia política en años posteriores. El objetivo de dicho capítulo fue, por un lado, tener una idea del efecto del gobierno dividido y de la yuxtaposición sobre la creación de mecanismos para rendir cuentas dentro de dichas leyes (primera revisión del efecto de la

variable independiente sobre la variable dependiente). Por otro lado, se utilizaron los datos sobre la forma en que ha evolucionado la competencia política (gobierno dividido y yuxtaposición) para ver cuál ha sido su efecto sobre los niveles de transparencia (segunda revisión del efecto de la variable independiente sobre la variable dependiente). La transparencia a su vez está compuesta por dos elementos: la existencia de un marco legal estricto y la disponibilidad de información sobre el uso de recursos públicos en las páginas de internet de los estados estudiados.

A continuación se presenta un análisis de los casos revisados para indagar si las hipótesis aplican o no. Posteriormente, se presentarán algunas conclusiones referentes a los casos de estudio y a la investigación en general.

ESTADO	TRANSPARENCIA		COMPETENCIA POLÍTICA		
	MARCO LEGAL ERICTO	DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN SOBRE USO DE RECURSOS PÚBLICOS ²¹	GOBIERNO DIVIDIDO CUANDO ENTRÓ EN VIGOR LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN	GOBIERNO DIVIDIDO DE 1995 A LA FECHA	YUXTAPOSICIÓN
Aguascalientes	X	X		X	
Baja California	X	X	X	X	
Campeche					
Chihuahua	X		X		X
Coahuila	X		X		X
Colima					X
Durango	X				X
Jalisco					
Morelos		X	X	X	X
Nuevo León	X				X
Quintana Roo	X		X		
Sonora	X		X	X	X

²¹ Al menos 50% de los requisitos para calificar como transparente

3.1 Estudios de caso

Aguascalientes

En el marco de descentralización de recursos para servicios de salud a población abierta, el caso de Aguascalientes cumple con las hipótesis en el sentido de que la competencia política entre poder ejecutivo y legislativo (de 1992 a 1995 y del 2001 a la fecha) coinciden con niveles altos de transparencia. Aunque se carecía de gobierno dividido al momento de aprobar la ley y no se presenta yuxtaposición de poderes, se cuenta con lineamientos claros sobre el uso de recursos y éstos se obedecen en el sentido de que la página de internet del estado presenta información clara acerca del ejercicio de recursos públicos del sector salud.

Este estado tenía poca presencia de oposición en el congreso local al momento de aprobar la ley de salud: el gobernador era panista y ese mismo partido contaba con una mayoría del 59% en el Congreso. A pesar de lo anterior, esta ley cumple con los requisitos mínimos de especificar el papel del contralor auditando recursos y contar con un representante del Congreso estatal en el órgano de control de la OPD.

Baja California

El estado de Baja California cumple con las hipótesis en el sentido de que la competencia política entre poder ejecutivo y legislativo coinciden con niveles aceptables de transparencia (mayor al 50%, según la forma en que fue medida). En esta entidad federativa hubo gobierno dividido al momento de elaborar la ley de servicios de salud y desde entonces la oposición ha tenido una presencia importante en el Congreso local. Aunque no ha habido yuxtaposición de poderes, puede decirse que la variable política sí ha tenido influencia sobre los niveles de transparencia.

Campeche

En la página de internet de este estado es imposible encontrar información sobre la presupuestación y el ejercicio de recursos públicos para el sector salud. Campeche cumple con la hipótesis en el sentido de que la falta de transparencia coincide con que no hay un marco legal estricto ni incentivos políticos por gobierno dividido o yuxtaposición.

Chihuahua

En Chihuahua el nivel de transparencia sobre la presupuestación y el ejercicio de los recursos para salud del Ramo 33 es bajo a pesar de presentar yuxtaposición de poderes. Podría argumentarse que en realidad los incentivos políticos que se crean cuando las ciudades importantes están gobernadas por un partido distinto al del gobernador no son suficientes para obligar a la transparencia. Sin embargo, para saber si lo anterior es cierto sería necesario un estudio más profundo de la política en ese estado. Cabe señalar que aunque ha habido alternancia de partidos en el gobierno estatal, esta alternancia ha coincidido con que el partido ganador obtiene mayoría absoluta en el Congreso local, por lo que no se han presentado contextos de gobierno dividido.

Coahuila

El caso de Coahuila es parecido al de Chihuahua, ya que el nivel de transparencia sobre la presupuestación y el ejercicio de los recursos para salud del Ramo 33 es bajo a pesar de contar con un marco legal estricto y presentar yuxtaposición. Podría argumentarse que en realidad los incentivos políticos que se crean cuando las ciudades importantes están gobernadas por un partido distinto al del gobernador no son suficientes para obligar a la

transparencia. Sin embargo, para saber si el efecto del gobierno dividido sobre los niveles de transparencia es mayor que el de la yuxtaposición, sería necesario un estudio más profundo de la política en ese estado.

Colima

En Colima se aprobó una ley de descentralización de servicios de salud poco estricta en un momento en que el PRI contaba con una mayoría del 60% en el Congreso Local. En 1997 hubo elecciones y el PRI volvió a ganar la gubernatura, aunque obtuvo apenas el 50% de curules en el Congreso local. El caso de Colima es extraño porque ante una presencia importante de la oposición en el Congreso de 1997 a 2000, los niveles de transparencia son bajos. Podría argumentarse que esto se debe a que la ley de descentralización de servicios de salud no obliga a supervisar el ejercicio de los recursos públicos. Esa ausencia de mecanismos de rendición de cuentas estaría dejando a los actores políticos de oposición sin herramientas para supervisar el uso de recursos públicos ni para aplicar castigos por peculado.

Durango

El caso de Durango es interesante porque, al igual que Aguascalientes y Nuevo León, cuenta con una ley de descentralización del sector salud estricta pero al momento de elaborarla no había presencia importante de la oposición en el Congreso Local, ya que el gobernador era priísta y además ese partido tenía el 52% de las curules.

Sin embargo, dicho marco legal no coincide con un nivel de transparencia aceptable. Lo anterior podría asociarse al hecho de que tampoco ha habido gobierno dividido, ya que el PRI ha encabezado la gubernatura con una mayoría en el Congreso local. Aunque sí se ha

presentado yuxtaposición, podría argumentarse que en realidad los incentivos políticos que se crean cuando las ciudades importantes están gobernadas por un partido distinto al del gobernador no son suficientes para obligar a la transparencia. Sin embargo, para saber si lo anterior es cierto sería necesario un estudio más profundo de la política en ese estado.

Jalisco

En la página de internet del gobierno de Jalisco es imposible encontrar información sobre la presupuestación y ejercicio de recursos para el sector salud. Jalisco, al igual que Campeche, cumple con las hipótesis en el sentido de que la falta de competencia política coincide con la falta de transparencia.

Morelos

En Morelos la ley de descentralización de servicios públicos de salud es poco estricta y fue aprobada cuando el Congreso estatal contaba con una importante presencia de la oposición (PRI 43%; PRD 36%). Dicha ley no precisa qué órgano es el responsable de aprobar el presupuesto del OPD, de dirigir el uso de recursos ni de nombrar o remover funcionarios. Asimismo, el OPD no cuenta con un representante del Sindicato de Trabajadores de la Salud ni de la SSA federal. Sin embargo, Morelos es un estado que presenta niveles aceptables de transparencia, probablemente porque ha contado con gobiernos divididos y con yuxtaposición. Sería necesario un estudio más profundo sobre este estado para saber si la dinámica política incentiva la transparencia más de lo que cualquier ley bien diseñada.

Nuevo León

En el caso de Nuevo León, igual que Aguascalientes y Durango, la ley de descentralización de los servicios de salud es estricta a pesar de que cuando fue aprobada el PRI encabezaba el ejecutivo estatal y no se contaba con una presencia importante de la oposición en la Cámara de Diputados local. Sin embargo, no existe un nivel aceptable de transparencia porque no ha habido gobierno dividido. El PAN ha encabezado la gubernatura con una mayoría en el Congreso local desde 1997 y, aunque sí se ha presentado yuxtaposición, podría argumentarse que en realidad los incentivos políticos que se crean cuando las ciudades importantes están gobernadas por un partido distinto al del gobernador no son suficientes para obligar a la transparencia. Sin embargo, para saber si lo anterior es cierto sería necesario un estudio más profundo de la política en ese estado.

Quintana Roo

En este caso, la ley de descentralización de recursos para el sector salud es estricta y fue elaborada cuando había una presencia importante de la oposición en la Cámara de Diputados local. Sin embargo, en este estado no se han presentado gobiernos divididos a lo largo del tiempo²² ni yuxtaposición. Lo anterior coincide con que la información sobre presupuesto y cuenta pública en la página del gobierno de Quintana Roo es prácticamente nula. Aquí las hipótesis se cumplen, ya que ante un nivel bajo de competencia política se presentan niveles bajos de transparencia.

²² De 1999 a 2002 el PRI contaba con el 44% de las curules en el Congreso local, al igual que el PRD. Sin embargo, en el 2002 el PRI obtuvo mayoría absoluta (60% de las curules)

Sonora

En Sonora existe un marco legal estricto, el cual fue elaborado cuando había una importante presencia de la oposición en el momento de aprobarlo. Asimismo, este estado ha presentado gobiernos divididos y yuxtaposición a lo largo del tiempo. A pesar de presentarse altos niveles de competencia política la información sobre presupuesto de egresos es mínima y no hay nada sobre informes de cuenta pública en la página del gobierno del estado. Probablemente este sea el caso más interesante, ya que a pesar de que las condiciones existen, no se cumplen las hipótesis de esta tesis.

3.2 Hipótesis alternativas

Como se ha podido ver, la falta de un estudio sobre el uso que se da a los recursos públicos genera cuestionamientos acerca de las circunstancias que provocan bajos niveles de transparencia o que inciden en ellos. Lo anterior da lugar a *hipótesis alternativas* a las que fueron propuestas en este trabajo. En primer lugar, es factible que los estados carezcan de recursos para implementar un sistema completo de información en internet. La construcción de un sistema electrónico de información, su actualización y revisión requieren de una fuerte inversión por parte de los gobiernos estatales, tanto en equipo adecuado como en personal que sepa utilizarlo. En un estado con pocos recursos o con otras prioridades, el incentivo a invertir en modernización de los sistemas de información puede ser bajo. Sin los recursos para modernizar los sistemas de información, poco importa que existan incentivos políticos para hacer pública dicha información.

A pesar de lo anterior, los resultados de este trabajo permiten tener una idea sobre los niveles de transparencia presupuestal en la etapa de arranque de la descentralización. Con la elaboración de estudios similares en el futuro que sean capaces de crear un índice que arroje resultados representativos y generalizables sobre transparencia presupuestal de

los estados, esta tesis servirá como punto de partida para analizar la evolución de dicha transparencia y para determinar si la variable de “competencia política” es el factor que más incide en ella. En otras palabras, las hipótesis y resultados de este trabajo serán como una fotografía del estado que guarda la transparencia en este momento, y servirá como punto de referencia para comparar los resultados de los trabajos que estudien el mismo tema.

En segundo lugar, puede argumentarse que actualmente los gobiernos locales se encuentran en un periodo de transición, es decir, se está empezando o consolidando la práctica de generar información electrónica (uso de computadoras en lugar de máquinas de escribir o de manuscritos). Esto implicaría que nos encontramos en la etapa de registrar la información con computadoras, y posteriormente vendría la fase de hacerla pública (siempre y cuando existan los incentivos para hacerlo).

Sin embargo, a pesar de que todos los estados de México están en la fase de transición a la sistematización de funciones, no está de más analizar las diferencias actuales que hay entre ellos en cuanto a avances, capacidades y esfuerzos por transparentar la información. Es un hecho que el proceso de hacer transparente la información presupuestal tomará tiempo, pero este trabajo nos da una idea de cuan importante es la competencia política para acortar dichos tiempos. Los resultados de esta tesis nos permiten constatar, por ejemplo, que estados como Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo presentan niveles bajos de transparencia presupuestal, los cuales coinciden con la ausencia de gobiernos divididos. Con lo anterior, es posible pronosticar que los estados en que la oposición no cuente con representación importante en los congresos, tendrán un proceso más largo hacia la transparencia presupuestal. Por otro lado, aquellos estados que ya experimentan contrapesos entre poderes vivirán proceso menos largos hacia la transparencia presupuestal.

Finalmente, es posible argumentar que la falta o imprecisión de información acerca del uso de recursos para salud a población abierta se deba simplemente a que no hay nadie que la solicite. Si la transparencia en el uso de estos recursos no interesa a los actores políticos, a los medios de comunicación o a la población en general, probablemente la información al respecto es escasa no porque se esté tratando de esconder un acto de corrupción, sino porque nadie la solicita, a nadie le importa o la poca gente interesada no la pide a través de internet. Aunque esta hipótesis alternativa podría aplicarse al caso de las entidades federativas de México, es necesario reconocer que no necesariamente refuta las hipótesis presentadas en esta tesis. Al hacer una revisión en la prensa nacional de las noticias sobre descentralización de servicios, se encuentra que las denuncias de irregularidades son hechas por partidos de oposición. Por ejemplo, en marzo de 2004 el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Juan de Dios Castro (PAN) presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional en contra del gobierno de Oaxaca (PRI) y el Congreso de ese estado (con mayoría priísta). El motivo de dicha controversia fue que el gobernador José Murat y el Congreso local no permitieron que se auditaran las aportaciones federales para estados y municipios ejercidas en 2000 y 2002.²³ Por otro lado, en el estado de Tlaxcala, el presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso local (PRI) denunció que en varios municipios se estaba ocupando el dinero del ramo 33 para comprar vehículos y no para lo que originalmente estaba destinado.²⁴ Los dos ejemplos anteriores muestran que son actores políticos de oposición los que denuncian las irregularidades presupuestales, y aunque estas las denuncias sean pocas, generalmente son impulsadas por la competencia política.

²³ Noticia aparecida en el periódico “El Universal” el 10 de marzo de 2004.

²⁴ Noticia aparecida en el periódico “El Universal” el 6 de junio de 2002.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

En este estudio se han analizado 12 entidades federativas para averiguar cuáles son las condiciones que generan distintos niveles de transparencia en estados que atraviesan por una reforma descentralizadora. El argumento presentado establece que en un contexto de descentralización de servicios de salud, la competencia política promueve mayor transparencia en el manejo del dinero público. Los resultados obtenidos tras la revisión de casos son diversos.

Por un lado, existen casos en los que la Hipótesis 1 se cumple, tales como Aguascalientes, Baja California y Morelos. En estos estados la competencia política está vinculada a un nivel de transparencia aceptable. En Aguascalientes y Baja California la existencia de gobiernos divididos está relacionada con disponibilidad de información sobre el uso de recursos públicos, mientras que en Morelos dicha transparencia está también asociada con la existencia de yuxtaposición de poderes.

Por otro lado, hay casos que cumplen la Hipótesis 2, tales como Campeche, Jalisco y Quintana Roo. En estas entidades federativas la poca competencia política va acompañada de bajos niveles de transparencia. Campeche y Jalisco no presentaron competencia política al momento de elaborarse la ley sobre servicios de salud ni en años posteriores; tampoco ha habido yuxtaposición de poderes. Quintana Roo, por su parte, sí contaba con gobierno dividido al momento de elaborarse el estricto marco legal que rige los servicios de salud, pero después de eso la competencia política ha sido muy baja, igual que los niveles de transparencia que presenta.

Los estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango y Nuevo León cuentan con un marco legal que define relativamente bien las normas que deben seguirse en el ejercicio de recursos para servicios de salud, pero no es posible saber si esas normas son observadas o no. Lo anterior se debe a que los niveles de transparencia existentes en sus respectivas páginas de internet son muy bajos a pesar de que existe competencia política a través de yuxtaposición de poderes. Esta forma de competencia política parece no tener un efecto relevante sobre los niveles de transparencia en cuanto al uso de recursos públicos. En contraste, la competencia política en forma de gobiernos divididos sí está asociada con mayores niveles de transparencia.

Por último, Sonora presenta bajos niveles de transparencia a pesar de contar con niveles elevados de competencia política. Este caso probablemente sea el más interesante, ya que tiene un marco legal estricto y la oposición ha logrado tener una presencia importante en el Congreso local y en la capital. Sin embargo, la información disponible sobre presupuesto de egresos y cuenta pública es prácticamente nula.

Con lo anterior, puede concluirse que en un contexto de descentralización, la competencia política sí repercute sobre los niveles de transparencia. Idealmente, se esperaría que hubiera una ley que reglamentara adecuadamente el proceso de descentralización. Dicha ley debería ser clara y tendría que establecer detalladamente cuál debe ser el uso correcto del dinero, quiénes son responsables de ejercerlo, a qué áreas debe destinarse, quién estará a cargo de vigilar su buen uso, qué castigos recibirá quien no siga las normas y qué instancia será responsable de aplicar el castigo señalado. Una ley con estas características sería condición necesaria para que los niveles de transparencia mejoraran.

Sin embargo, el tipo de ley mencionada no es condición suficiente para mejorar los niveles de transparencia, ya que es necesario que los actores que deberían supervisar el ejercicio de recursos tengan incentivos para hacerlo. En algunos casos, la presencia de actores políticos de oposición puede contribuir a generar esos incentivos pero, como se vio en este estudio, su presencia no garantiza que haya transparencia presupuestal.

Actualmente, varios estados de la República han concluido o están llevando a cabo reformas constitucionales para fortalecer el proceso de fiscalización a partir de la revisión de la Cuenta Pública. Según reportes de aRegional, 13 cuentan ya con una Ley de Fiscalización Superior. Sin embargo, no todas las constituciones establecen claramente el papel de las entidades fiscalizadoras. Según este reporte, de los casos estudiados únicamente Quintana Roo tiene una constitución que establece amplia y claramente el papel de la entidad fiscalizadora. Por otro lado, Aguascalientes, Colima, Durango y Morelos tienen constituciones que establecen clara pero deficientemente el papel de la entidad fiscalizadora. Finalmente, Baja California Norte, Nuevo León, Sonora, Coahuila y Chihuahua son estados cuyas constituciones no señalan cuál es la función de la entidad fiscalizadora.

Aunque en esta tesis únicamente se hace referencia a la transparencia y disponibilidad de información en los sitios de internet, sería conveniente hacer el mismo ejercicio acudiendo personalmente con las autoridades a solicitar información e incluyendo otras variables para ver cuan diferentes son los resultados.

En estos momentos los estados atraviesan por un periodo de ajuste en el que además de ejercer recursos que antes no tenían y prestar servicios que correspondían al gobierno federal, reciben la presión de la opinión pública para hacer más transparente el uso de dinero público. Probablemente en el largo plazo los niveles de transparencia mejoren,

después del periodo de ajuste del proceso de descentralización y una vez consolidada la democracia en las distintas regiones del país. Se esperaría que la consolidación democrática esté acompañada de una mayor competencia política entre los distintos niveles de gobierno para así alcanzar mejores niveles de transparencia. Sin embargo, actualmente es un hecho que recursos escasos se han venido utilizando desde hace varios años y es grave que aún no exista un índice que permita evaluar el ejercicio de recursos y su efecto en la calidad de los servicios públicos.

A pesar de la carencia de información que se ha mencionado, es necesario señalar que la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un primer paso hacia una mejor clasificación, conservación y publicación de datos sobre la forma en que operan las dependencias del gobierno federal. Queda pendiente la implementación de mecanismos similares para las entidades federativas.

Limitaciones de esta tesis

La primera limitación de este trabajo es la selección de casos. Es necesario señalar que la muestra utilizada está sesgada porque se eligieron únicamente a los estados que entre 2002 y 2003 tenían disponible en internet la ley de descentralización de servicios de salud para población abierta. Es posible que un estado tenga la mejor ley sobre descentralización pero no la sube a su portal porque no cuenta con infraestructura y recursos suficientes o porque se sabe que no es un asunto que le interese a la ciudadanía.

La segunda limitación radica en que los niveles de transparencia presupuestal que se le asignaron a cada estado se basaron en búsquedas de información por internet. Existe la posibilidad de que un estado obtenga un grado mayor de transparencia si se acudiera a dependencias de los gobiernos estatales para revisar los informes impresos. Sin embargo,

considero que es válido no desestimar el índice utilizado en esta tesis debido a la importancia que ha tomado transparentar y hacer pública la forma en que se usan los fondos públicos a través de internet (el escándalo de COMPRANET por el que atravesó el Presidente Vicente Fox permite validar este argumento). Además, vale la pena señalar que incluso en los portales más sofisticados es escasa la disponibilidad de información sobre transparencia presupuestal. Si bien el camino de la rendición de cuentas apenas comienza, es necesario reconocer que hasta día de hoy no hay información suficiente sobre la forma en que se usa el dinero público.

La tercera limitación de la tesis consiste en que los hallazgos avalan sólo de manera parcial la hipótesis central. Lo anterior se debe a que, a falta de información precisa sobre el uso de recursos públicos para servicios de salud a población no asegurada, se utilizó un índice que da una idea aproximada sobre los niveles de transparencia en cada uno de los estados revisados. Lo ideal sería realizar una encuesta nacional que tocara específicamente el punto de percepción sobre la calidad del uso de recursos públicos destinados a entidades federativas y municipios, en especial los que corresponden al sector salud, ya que es un área clave para el bienestar de la población.

La última limitación de la tesis radica en que la búsqueda de transparentar las acciones de los organismos públicos es relativamente nueva, lo que implica que los estudios y reportes al respecto son muy escasos. Esa falta de información dificulta el estudio de un tema de por sí complejo.

BIBLIOGRAFÍA

- Andvig, Jens et al (2000), “Research on Corruption: A Policy Oriented Survey”, Final Report Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs.
- Arellano, David, “Presentación a tomo especial de Corrupción” en Gestión y Política Pública, Volumen X, Número 2, Segundo Semestre de 2001, CIDE.
- aRegional, “La institucionalización de la Fiscalización Superior, un análisis desde la esfera estatal “, Boletín Informativo, Año 3, No. 30, 6 de agosto de 2003.
- BANAMEX (2000), “México Electoral”, CD-ROM.
- Bardhan, Pranab y Dilip Moodherjee (2000), “Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries”, Working Paper, U.S.A.
- Bhatnagar, Subhash (2003), E-government and access to information, Global Corruption Report 2003, World Bank.
- Cabrero, Enrique (coordinador) (1998), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencantos, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Concha, Hugo A. y José Antonio Caballero (2001) “Diagnóstico sobre la Administración de justicia en las entidades federativas: Un estudio institucional sobre la justicia local en México”, National Center for State Courts y UNAM.
- De la Fuente, Ramón, Joaquín López Bárcena (compiladores) (2001), “Federalismo y Salud en México: Primeros Alcances de la Reforma de 1995”, UNAM/DIANA.
- De Remes, Alain (1998), “The Causes of Yuxtaposition: A Theoretical Framework for the Study of Municipal State Elections in México”; Documento de Trabajo no. 96 de la División de Estudios Políticos, CIDE, México.

- Di Tella, Raphael y William D. Savedoff (2001), *Diagnosis Corruption: Fraud in Latin America's Public Hospitals*, BID.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, The World Bank, 2000.
- Gómez, Octavio, “¿Qué hacemos con la salud de los pobres?”, en *Este País*, 01-05-01, México DF
- Gonzales de Asis, Maria, *Reducing Corruption at the Local Level*, World Bank Institute, Octubre 2000.
- Kahkonen, Satu, “Decentralization and Governance: does decentralization improve public service delivery?”, *The World Bank PREM notes*, no.55, June 2001.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird (1998), “Rethinking Decentralization in Developing Countries”, *Poverty Reduction & Economic Management Network*, Banco Mundial.
- Moreno, Carlos (2001) “La Descentralización del gasto en salud en México: Una revisión de sus criterios de asignación”, *Documento de Trabajo no. 95 de la División de Administración Pública*, CIDE, México.
- Morris, Stephen (1991) “Corruption & politics in contemporary México”, *The University of Alabama Press*, U.S.A.
- O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Lynne Rienner, Boulder, 1999), pp. 29-52.

- Perry, Guillermo, Shahid Javed Burki, William R. Dillinger, "Matching Authority and Accountability" en *Beyond the Center: Decentralizing the State*, ed: Guillermo Perry, Shahid Javed Burki, William R. Dillinger The World Bank, Washington D. C. ,1999.
- Perry, Guillermo, Shahid Javed Burki, William R. Dillinger, "Empowering Mayors, Hospital Directors, or Patients?: The Decentralization of Health Care" en *Beyond the Center: Decentralizing the State*, ed: Guillermo Perry, Shahid Javed Burki, William R. Dillinger The World Bank, Washington D. C. ,1999.
- Prud'homme, Remy, "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, August 1995, 201-210.
- Presidencia de la República (1995), Encuesta sobre percepción de la corrupción en el país, México.
- Presidencia de la República (1998), Encuesta sobre percepción del combate a la corrupción en México.
- Presidencia de la República (2000), Encuesta sobre percepción del combate a la corrupción e impunidad, México.
- Presidencia de la República (2003), Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox.
- Price Water House Coopers, *The Economic Costs of Opacity in MERCOSUR and Neighbouring Countries*, 2001.
- Rodríguez, Victoria E. (1997), "Decentralization in México: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo", Westview Press.

- Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, edited by, 1999.
- Schmidt, Gregory, “Political Variables and Governmental Decentralization in Peru, 1949-1988”, en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Volumen 31, Issue 1/2, Special Issue: Latin America at the Crossroads: Major Public Policy Issues (Spring-Summer, 1989), pp 193-232.
- SEGOB (2001), Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
- Shah, Anwar, Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, World Bank, Washington D. C.
- Transparencia Mexicana (2001), Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, base de datos depositada en el CIDE.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), Discurso presentado en la Conferencia “México contra la corrupción”.
- Zorrilla, Ramón et al (2000), “Ensayos sobre Corrupción”, ITAM/BANAMEX-ACCIVAL/ EX – ITAM, México.

Páginas en internet

- aRegional <http://www.aregional.com.mx/>
- Asociación Mexicana de Internet <http://www.amipci.org.mx/>
- CIDAC www.cidac.org
- Consejo Coordinador Empresarial
www.cce.org.mx/ceesp/promocion/marcoResumen.htm
- Gobierno del Estado de Aguascalientes <http://www.aguascalientes.gob.mx/>

- Gobierno del Estado de Baja California www.bajacalifornia.gob.mx
- Gobierno del Estado de Campeche www.campeche.gob.mx
- Gobierno del Estado de Chihuahua www.chihuahua.gob.mx
- Gobierno del Estado de Coahuila www.coahuila.gob.mx
- Gobierno del Estado de Colima www.colima-estado.gob.mx
- Gobierno del Estado de Durango www.durango.gob.mx
- Gobierno del Estado de Jalisco www.jalisco.gob.mx
- Gobierno del Estado de Morelos www.e-morelos.gob.mx
- Gobierno del Estado de Nuevo León www.nl.gob.mx
- Gobierno del Estado de Quintana Roo www.quintanaroo.gob.mx
- Gobierno del Estado de Sonora www.sonora.gob.mx
- PricewaterhouseCoopers <http://www.pwcglobal.com/>
- Secretaría de Salud <http://www.salud.gob.mx/>
- World Bank (2001.2002), www.worldbank.org

