

Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano

FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO Y JUAN MANUEL TORRES ROJO*

Resumen: Este artículo presenta una encuesta para corroborar el nivel de conocimiento de la población sobre la rendición de cuentas. Los resultados examinados y analizados en este documento sugieren que la ciudadanía no conoce las responsabilidades de cada uno de los distintos niveles de gobierno. El teorema de la descentralización de Oates sugiere que la calidad de los bienes y servicios públicos se eleva cuando se da una descentralización o, más bien, una federalización de la producción de los mismos, ya que las preferencias se alinean mejor por la contigüidad del ciudadano con el gobernante.

Abstract: This article presents empirical evidence to corroborate whether people know who is accountable for the provision of the different public goods. The results suggest that people do not know what the responsibilities of each government level are. The decentralization theorem of Oates suggests that the quality of public goods improves when the production of these is decentralized since preferences line up better because of the proximity between citizens and the government.

Palabras clave: descentralización fiscal, definición de responsabilidades, órdenes de gobierno.

Key Words: fiscal decentralization, definition of responsibilities, government orders.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos en las sociedades modernas es mejorar la aplicación del gasto público. Algunas preguntas que de ello se desprenden incluyen, ¿de qué depende que el gasto público se aplique de manera eficiente? ¿qué induce a un funcionario público a aplicar el gasto correctamente? Existe una vasta literatura que intenta responder estas interrogantes; sin embargo,

* Los autores son doctores en Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Economía, Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, México, 01210, Distrito Federal. Correspondencia con Fausto Hernández Trillo a <fausto.hernandez.@cide.edu>. Los errores remanentes son de nuestra responsabilidad exclusiva. Los autores agradecen comentarios de César Guerrero, Roberto Muñoz, y tres dictaminadores anónimos. Asimismo, la valiosa ayuda de Berenice Hernández y Brenda Jarillo.

es una tarea difícil, pues el conocimiento y la interrelación de las causales de un buen gobierno es muy incipiente aún.

Los estudios recientes plantean varios argumentos para explicar el buen gobierno. Un enfoque sostiene que los arreglos institucionales en los que existe una separación de poderes que forman pesos y contrapesos, así como esquemas constitucionales congruentes y adecuados son importantes para explicar el buen gobierno (véase Persson, Roland y Tabellini, 1996; y Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Otros argumentan que se requiere de un arreglo basado en incentivos, aunque éstos sean de difícil definición (Tirole, 1994). Finalmente, otros análisis incluyen desde condiciones económicas pre-existentes, patrones culturales, así como la existencia de un esquema cooperativo entre agentes sociales (Adserá, *et al.*, 2000).

Desde el punto de vista de separación de poderes, la mayor parte de la literatura de economía política se ha concentrado en aquella referente al Ejecutivo *versus* el Legislativo, aunque existe toda una rama que afirma que un determinante importante en la eficiencia de gasto público lo constituye una estructura óptima de distribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno (Oates, 1972a). Sin embargo, este último enfoque no se ha considerado desde el punto de vista de la economía de la política.

El argumento de Oates (1972a) es que con una distribución óptima de responsabilidades entre los niveles de gobierno, las preferencias de los ciudadanos se alinean mejor y contribuyen sustancialmente a una mejora en la calidad del gasto público. Ello presupone que la contigüidad del elector con el gobernante es el factor más importante en la medición del desempeño del segundo. El instrumento para castigarlo o premiarlo es el voto; es decir, mediante la auditoría social, la calidad del gasto público se incrementa.

Desafortunadamente, no existe bibliografía que haya verificado lo anterior empíricamente para un país en desarrollo. Además, se requiere responder a interrogantes tales como, ¿qué pasaría si el elector no sabe a quién pedirle las cuentas? En este caso, es obvio que la principal ventaja de lo que se conoce como federalismo fiscal —que las preferencias se alinean mejor— no se vería cristalizada. Pero la respuesta a dicha pregunta es definitivamente empírica. El objetivo del presente trabajo es contribuir a responder a tal interrogante para el caso mexicano.

Así, mediante la aplicación de una encuesta nacional se concluye que la población mexicana no sabe a quién pedirle cuentas por las

distintas actividades públicas. La consecuencia más importante de ello es que la presunta ventaja —teórica— en un esquema de federalismo fiscal puro puede no necesariamente darse, con lo que no es seguro que la calidad del gasto público se eleve con una reforma descentralizadora. La lección de política que de este análisis emana es que en los procesos de reforma descentralizadores la definición de las responsabilidades, así como su promoción entre la ciudadanía, se constituyen en uno de los elementos más importantes en dichas reformas.

En el análisis de los resultados llevado a cabo mediante un modelo Logit, encontramos lo que hemos denominado como “pérdida del interés por efecto ingreso” en la mayor parte de las actividades públicas. Este efecto consiste en que el ciudadano, en cuanto es más educado, le interesa menos conocer a quién pedirle cuentas. Ello se debe a que a partir de cierto nivel de educación —e ingreso— se dejan de utilizar los servicios públicos, en especial de salud y educación, los cuales son sustituidos por servicios privados, con lo que el interés de estos ciudadanos por la calidad de los servicios públicos disminuye considerablemente. Sin embargo, ésta es sólo la interpretación de un resultado econométrico.

El estudio se estructura de la siguiente manera. La sección uno revisa algunos conceptos que motivan desde el punto de vista teórico la aplicación de la encuesta. La sección dos revisa brevemente el actual sistema de federalismo fiscal. La sección tres describe la encuesta, mientras que la sección cuatro examina los resultados. Finalmente, la sección cinco concluye y propone ciertas lecciones de política.

1. ALGUNOS CONCEPTOS

El tema de distribución de responsabilidades de gasto entre distintos órdenes de gobierno en una federación tiene su origen en la teoría de federalismo fiscal. Sin embargo, esta teoría se basa en un híbrido entre teoría económica y teoría política de la separación de poderes. Desde el punto de vista económico, se dice que si se siguen dos criterios para la asignación de las responsabilidades de gasto, la aplicación del mismo se mejora. Por otro lado, la teoría política sostiene que la separación de poderes es importante en tanto que se generan los pesos y los contrapesos necesarios que, a su vez, disciplinan a los encargados de la toma de decisiones, con el consecuente incremento en la eficiencia de la aplica-

ción del gasto. Esta sección revisa los fundamentos conceptuales detrás de estas dos esferas sobre las que descansa la *Teoría del federalismo fiscal*.

1.1 Federalismo fiscal: revisión de la bibliografía

El federalismo hacendario trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad (Oates, 1972a). Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Con base en esta definición, un programa de federalismo hacendario implicaría entonces, primero, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados a cada nivel y, tercero, realizar una programación adecuada del gasto para que dicha producción sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad. En otras palabras, el federalismo hacendario llamaría a una *devolución* de responsabilidades y fuentes de financiamiento.

Sin embargo, Hernández (1998) realizó un estudio para países de la OCDE y encontró que, en promedio, los países industrializados no han efectuado dicha *devolución*. Entonces, es necesario determinar si existen argumentos desde el punto de vista teórico que puedan explicar el fenómeno. En principio, existen razones relevantes para *entender* por qué las economías más industrializadas del mundo no están, en promedio, totalmente descentralizadas.¹ Por un lado, los impuestos al consumo y al ingreso son recaudados en su gran mayoría por los gobiernos centrales y, por otro, una proporción importante (65%) del gasto público consolidado lo decide y ejecuta el propio gobierno central.

Las razones se pueden agrupar en tres grupos. El primero es el que corresponde a la razón de eficiencia recaudatoria; el segundo a la razón de alineación de preferencias, y el tercero, a la razón política. Aquí abordaremos los dos primeros, y se omitirá la tercera reconociendo que, como afirma Bird (1997),

¹ Un advocate de la total descentralización o federalismo fiscal puro es Tullock (1994).

el proceso de decisión local debe ser completamente democrático, en el sentido de que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y equitativamente distribuidos y que todos los que se vean afectados tengan igualdad de oportunidades para determinar prioridades e influir en las decisiones. Dadas las inevitables imperfecciones de las instituciones democráticas y la existencia de grupos con poder y financiamiento suficiente para obtener mayores beneficios que los que alcanzan los ciudadanos en lo individual, los países centralizados están en mejor posición para evitar que estos grupos influyan en la asignación local de los recursos de la sociedad.

La eficiencia recaudatoria

La literatura y las experiencias internacionales arrojan un contundente resultado: por un lado, el gobierno federal es el más eficiente recaudando los impuestos al consumo e ingreso, que son los más importantes, y por otro su centralización también se debe a que evitan la exportación de impuestos y las externalidades (Gordon, 1983; Inman y Rubinfeld, 1996; Bird, 1992). A continuación se argumenta al respecto.

Como se sabe, es conveniente que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una parte importante de sus responsabilidades. Sin embargo, esta regla presenta ciertas limitaciones debido a que la mayor parte de los impuestos son mejor recaudados por el gobierno central.

Los gobiernos pueden recaudar impuestos en dos formas: pueden gravar a la gente en el lugar donde viven (impuestos basados en la residencia); o bien, pueden gravar las transacciones en el lugar donde éstas ocurren, es decir, gravar los factores de producción donde son empleados y los bienes y servicios donde son adquiridos (impuestos basados en su origen). En principio, estos últimos serían más fácilmente recaudables por el gobierno local debido a que sólo se necesita información que está disponible en centros de trabajo y de comercio.

Los impuestos recaudados en el lugar donde la actividad se desarrolla presenta dos problemas o limitaciones en términos de bienestar del país en su conjunto. El gravamen local de este tipo frecuentemente crea varias distorsiones, en especial la exportación del impuesto² y las

² Exportación de impuestos. Los impuestos a los factores frecuentemente gravan a los no residentes, quienes subsidian a los residentes locales. Estos impuestos son atractivos porque los gobiernos locales no enfrentan costos políticos al hacerlo.

externalidades³ que producen (véase Inman y Rubinfeld, 1996; Gordon, 1983). Es por ello que los análisis teóricos argumentan que las bases gravables que sean eficientes y fáciles de administrar⁴ por los gobiernos locales son por lo general muy reducidas (véase Aghón y Letelier, 1996). Esto hace que los gobiernos locales no puedan gravar óptimamente donde las comunidades enfrentan claramente la vinculación entre la provisión del servicio y el costo.

En el caso de los impuestos a factores de alta movilidad, como es el caso del capital y el trabajo, el gobierno central es el más indicado para recaudarlos, pues con ello evita distorsiones a la movilidad. Por el contrario, aquellos factores de poca o nula movilidad, como sería el caso de la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de esta segunda regla es reducir al máximo posible las distorsiones en la asignación geográfica de recursos que algunos impuestos pueden ocasionar como producto de la competencia tributaria entre regiones.

Con movilidad de factores, las externalidades del impuesto pueden presentar un impacto variado, ya que cambios pequeños en las tasas conllevan a un reacomodo de los factores. Por otra parte, la exportación de impuestos presenta problemas con bienes producidos en un cierto número reducido de regiones de un país, en cuyo caso la locación de los factores difícilmente dependería de los impuestos locales. Así, se sugiere que se asigne al gobierno central los impuestos sobre recursos naturales y otros bienes con locaciones específicas (por la exportación del impuesto), así como aquellos sobre factores que presenten oferta elástica (por las externalidades del impuesto).

Por otro lado, los impuestos sobre las personas físicas o morales requieren de información acerca de las transacciones llevadas a cabo en diferentes lugares del país. Como el gobierno central posee esta informa-

³ Externalidad del impuesto. Con el objeto de competir por bases gravables más atractivas, los gobiernos subnacionales aplican tasas impositivas menores que aquellas que se pudieran aplicar a nivel nacional. De este modo, debido en el que las bases gravables grandes poseen una curva de oferta menos elástica en el plano nacional, la tasa impositiva que maximiza el bienestar es más alta en este orden de gobierno. Por otro lado, debido a que la estructura fiscal de un gobierno promueve la migración de factores y bienes y servicios, y a que a este gobierno sólo le importan sus electores locales, los impactos mencionados son ignorados cuando se deciden tasas impositivas.

⁴ Los tres principios básicos universalmente aceptados que debe tener como propiedades un buen sistema tributario son que sea: 1) económicamente eficiente; 2) fácil de administrar; y 3) lo más equitativo posible.

ción es a éste a quien debe asignársele este tipo de impuestos. Es el caso del impuesto al valor agregado, el cual requiere información cruzada de los diferentes puntos de la república. Por otra parte, el gobierno federal puede hacer uso de economías de escala para manejar esta información en un sólo órgano administrativo (véase Sempere y Sobarzo, 1996).

Por último, es importante considerar que los impuestos tienen por objeto también un elemento redistributivo y de estabilización en caso de choques (véase Tanzi, 1995). Por ello, al ser el gobierno central el encargado de estas dos responsabilidades, una cantidad importante de impuestos le deben ser asignadas, especialmente por el hecho de que la mayoría de los países en desarrollo enfrenta problemas de estabilización en el nivel nacional más que en el regional. En este caso, coordinarse nacionalmente es más importante que descentralizar algunas fuentes de ingreso fundamentales. La estabilidad macroeconómica en los países subdesarrollados requiere las más de las veces de cambios drásticos en las finanzas públicas, por lo que si el gobierno federal tiene esta virtud, las políticas de estabilización serán más fáciles de aplicar y ser exitosas. Debe señalarse que los gobiernos subnacionales en la mayor parte de estos países han creado problemas fiscales debido a que han incurrido en déficit que generalmente no pueden cubrir. Esto nos lleva a la conclusión que una buena parte de los impuestos debe ser recaudada por el gobierno federal.

En resumen, los factores que sugieren una centralización de la recaudación de la mayor parte de los impuestos con alto potencial son los siguientes.

a) El gobierno central es más eficiente para recaudar los impuestos a las personas físicas y morales, así como aquéllos sobre las transacciones. Con ello, además se debe evitar al máximo posible las distorsiones creadas por la exportación de impuesto y por las externalidades de los mismos.

b) Al concentrar esas potestades, el gobierno central es más eficaz para reducir el impacto de un choque macroeconómico y llevar a cabo el objetivo redistributivo.

Razón de alineación de preferencias

El principio de *Equivalencia* o *Correspondencia fiscal* se refiere a la correspondencia necesaria entre los beneficios generados por una actividad

gubernamental y la forma de financiarla, sea como impuestos y/o tarifas por su uso o explotación por parte de los beneficiarios (Musgrave y Musgrave, 1959). En términos de teoría de Federalismo fiscal, para que este principio se cumpliera cabalmente tendría que ponerse en práctica un esquema *devolutivo* como el descrito anteriormente.

Sin embargo, existen ciertas restricciones para llevarlo a cabo de esa manera.

1) Se parte de una estructura de sector público ya establecida con criterios no necesariamente económicos. Por ejemplo, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos y/o políticos, y no por los criterios de eficiencia con que se les quiere tratar ahora, es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones (véase Hommes, 1995).

2) Las preferencias o demandas de los distintos órdenes de gobierno a veces se encuentran desalineadas y en ocasiones se contraponen, generando conflictos entre ellas (véase Oates, 1993; Bird, 1992; Ferris y Winkler, 1990; Gamboa, 1996).

3) Como se mencionó en el apartado anterior, hay peligro de que la recaudación en el nivel nacional experimente una reducción debido a la competencia que se genera entre las distintas regiones en caso de devolverles potestades tributarias (Sempere y Sobarzo, 1996).

Por esto, es muy difícil llevar a cabo un federalismo fiscal en su forma pura —devolutivo— por lo que los procesos en los diferentes países industrializados simplemente han rediseñado la relación financiera entre los diferentes órdenes de gobierno, para alcanzar estructuras más eficientes que las existentes previamente. Entonces, el proceso llama a una descentralización que debe diseñarse con un esquema de transferencias que resuelvan el problema de agente-principal inherente en este tipo de relaciones. Con base en lo anterior, se puede concluir que un esquema de delegación es más conveniente que un esquema devolutivo (véase Milgrom y Roberts, 1992). Sin embargo, conviene puntualizar que existen dos efectos que las transferencias tienen sobre las finanzas estatales y municipales: el *flypaper* y el de ilusión fiscal.

El primer efecto tiene que ver básicamente con las transferencias incondicionales o libres (*lump-sum transfers*) desde el gobierno central hacia los subnacionales: el efecto de este tipo de transferencia sobre el gasto público local es equivalente al efecto que tiene un aumento en el ingreso. Ahora bien, si el gobierno central reduce los impuestos de forma tal que el ingreso del individuo representativo aumente en la misma

proporción, el efecto sobre el gasto público local debería ser el mismo. Pero si se recurre a la evidencia empírica, éste no parece ser el caso: las transferencias de suma fija desde el gobierno central estimulan un mayor gasto público local en relación con aquél que ocurría como resultado de una disminución en los impuestos por parte del gobierno central.

El efecto de ilusión fiscal, similar al anterior, surge también a raíz de la disociación de las decisiones de gasto y de recaudación originadas por las transferencias. Éstas producen una reducción en el costo de los servicios públicos “percibido” por los contribuyentes con lo que se coadyuva a aumentar el tamaño del sector público local.

Antes de abordar el caso mexicano, es importante también revisar algunas de las complicaciones que conllevan los procesos de descentralización fiscal (véase Hommes, 1995; Tanzi, 1995).

Complicaciones posibles de una descentralización fiscal

La bibliografía existente ha señalado que existen ciertas complicaciones, entre las que se encuentran las siguientes.

1) El gobierno central no percibe claramente las necesidades de las localidades. Esto no significa necesariamente que los gobiernos locales lo harían mejor, pero existe el consenso de que dichos gobiernos son más sensibles a las demandas de sus electores; sin democracia representativa y participativa, la descentralización servirá poco.

2) Se ha observado que en países tales como Italia y Colombia, los gobiernos locales son más corruptos, pues la corrupción se estimula por la cercanía que facilita la creación de vínculos personales entre la autoridad y la población, con lo cual se crean beneficios para ciertos grupos o individuos (véase Oates, 1993).

3) En cuanto a calidad de las burocracias locales, en la medida en que la burocracia central ofrezca mejores oportunidades de empleo que la burocracia local, el centro atraerá en promedio a los individuos más capaces.

4) Por su parte, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos o políticos, y no por los criterios de eficiencia con los que se les quiere tratar ahora, es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones.

5) Finalmente, debe quedar claro que el impacto del sector público en la economía no proviene sólo de sus actividades de gasto e ingreso,

sino de sus actividades de regulación. Si la descentralización fiscal incrementa el número de regulaciones, se puede incrementar el impacto adverso del sector público aun sin incrementar la razón gasto/PIB.

Además, es importante destacar que cuando no se ha hecho de manera gradual, los gobiernos subnacionales han contribuido significativamente a la complicación de los problemas macroeconómicos. Esto se debe a:

- arreglos que transfieren responsabilidades de gasto a las localidades sin las suficientes fuentes de recursos (Bird, 1997);
- presiones políticas que hacen a las localidades gastar más de lo presupuestado o a reducir algún impuesto (Tanzi, 1995);
- sistemas débiles de administración de gasto público (Cabrero, 1999);
- la confianza en que a pesar de sobreendeudarse, el gobierno central siempre vendrá a su rescate (véase Hernández, 1997), y
- cuando se hacen de manera deficiente desde el punto de vista institucional, las responsabilidades de gasto pueden percibirse de manera distorsionada por parte de la población.⁵

Como se puede apreciar, para que los procesos de descentralización generen los beneficios esperados, es necesario que el electorado conozca qué bien público produce cada orden de gobierno. En otro trabajo estos autores construyen un modelo de teoría de juegos donde se producen tres bienes públicos con dos agentes; uno de los agentes es el gobierno federal y el otro el gobierno local. Un bien es producido por el ejecutivo federal, otro por el estatal y el tercero lo co-producen ambos órdenes. Si la ciudadanía conoce qué bien produce cada uno de ellos, entonces es posible llegar a aplicar la sanción al orden de gobierno responsable mediante el voto electoral. En caso contrario, el equilibrio en este modelo es inferior, con lo que la calidad y eficiencia del gasto público lejos de aumentar, incluso puede disminuir.⁶

Ahora bien, desde el punto de vista político, lógicamente la teoría del federalismo fiscal parte de países con estructuras federales. En éstos el poder político se separa de manera tal que se generen los pesos y contrapesos. La siguiente sección revisa brevemente estos conceptos.

⁵ Este punto se argumenta más adelante.

⁶ Los autores, en colaboración con César Guerrero, han desarrollado un modelo formal en: "Federal against local governments: Political Accountability under assymetric information", mimeo, 2005.

1.2 Separación del poder político

En la mayoría de las sociedades modernas el funcionamiento del sistema democrático está basado en grupos de interés que tratan de maximizar su grado de satisfacción. Los grupos de interés son asociaciones de individuos que se organizan para incrementar su influencia en el proceso político, y por consecuencia en la asignación del presupuesto. De esta forma, los votantes individuales procuran maximizar su bienestar y se organizan en grupos que puedan dar su voto a cambio de programas que satisfagan sus deseos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la teoría de la economía política tradicional consideraba al gobierno como un agente unitario, siendo que en las democracias modernas el poder se divide entre varios agentes, que pueden ser el poder legislativo y el ejecutivo, o el ejecutivo federal y el ejecutivo local. Por ello, más recientemente (hace 30 años), surgió la teoría de la elección pública que, entre muchas otras cosas, trata de dar un marco teórico a este fenómeno.

Así, dicha teoría busca sentar las bases conceptuales para determinar de manera más rigurosa si lo que históricamente se ha considerado como adecuado, es decir, la división y separación de poderes, es eficiente en un sentido económico. Perssons, Roland y Tabellini (1996) y Perssons y Tabellini (1997) muestran que si la separación de poderes se organiza de una manera particular, el gobierno, como un todo, se verá forzado a revelar las condiciones reales bajo las cuales opera. Con esta información, el electorado puede utilizar el voto retrospectivo para tomar una decisión. Esto, según Manin, Przeworski y Stokes (1999) ilustra la importancia del diseño institucional que cada democracia tiene para poder operar correctamente.

La mayor parte de los estudios han concentrado sus esfuerzos en una separación de poderes entre el Congreso y el Ejecutivo Federal, pero son muy escasos los que hablan de la separación entre gobierno federal y gobiernos locales. La teoría del Federalismo fiscal descrita en la sección anterior sienta las bases para asignar las responsabilidades de gasto de manera adecuada, pero descansa en que el poder político está separado de manera vertical entre distintos órdenes de gobierno. No este el lugar para analizar si esta separación política de poderes es óptima, y solamente la tomamos como dada debido a que el país en cuestión de esta investigación, México, presenta una estructura federal con tres órdenes de gobierno.

De esta forma, uno de los principales problemas que encontramos aquí es que el electorado debe contar con la información necesaria, primero, sobre qué bien público produce cada orden de gobierno y, segundo, el desempeño de cada uno de ellos.

Con respecto al primer punto, una clara definición legal de las responsabilidades soluciona en buena medida el problema. Sin embargo, los procesos de descentralización iniciados en el mundo han ocasionado que ello no necesariamente ocurra debido fundamentalmente a problemas inherentes en el diseño organizacional.

En particular, la descentralización implica una delegación de responsabilidades mas no una devolución de la misma. Ello le imprime a este tipo de procesos una dificultad adicional de identificación de los responsables últimos de la producción de los bienes públicos. De ahí que cuando se inicia un proceso de esta naturaleza, es importante especificar muy bien qué es lo que le corresponde a cada nivel de gobierno. Además, es importante que la ciudadanía conozca esto de manera detallada, pues de lo contrario, se complica la rendición de cuentas.⁷ Krishnan (2002) argumenta que sin acceso a la información, la rendición de cuentas se torna muy difícil. Besley *et al.* (2002), por su parte, construyen un modelo donde los medios de comunicación desempeñan un papel importante en el acceso a la información, y con ello en la rendición de cuentas.

Ahora bien, la verificación de si la población conoce o no a quién pedirle cuentas es una pregunta empírica, y es muy importante en todo proceso de reforma del Estado. Por ello, en este artículo intentamos responder a esta interrogante por medio de una encuesta. En la siguiente sección se argumenta por qué es relevante esta pregunta, dado el vacío legal en este sentido en nuestro país. Asimismo, dicha sección presenta un breve resumen del proceso de descentralización iniciado recientemente en México.

⁷ No es el objetivo de este trabajo revisar la bibliografía sobre rendición de cuentas y transparencia. Para un análisis detallado de estos aspectos véase Bordignon y Minelli (2001), Padovano, Sgarra y Fiorino (2003), Krishnan (2002) y Besley *et al.* (2002) examinan además el papel de los medios de comunicación en la rendición de cuentas. Stephenson (2004) argumenta que la rendición de cuentas no puede darse sin un poder judicial independiente.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno de nuestro país se rigen en el marco del sistema nacional de coordinación fiscal. Sin embargo, tal sistema, desde su creación (1980), se concentró mucho en el ingreso, que para esa época representaba la principal preocupación. A raíz del inicio del proceso de descentralización de 1995 se introdujo a dicho sistema el lado del gasto y la deuda. El primero se da hoy día por medio de la inversión física que el gobierno federal realiza en las entidades federativas, así como por otro tipo de importantes transferencias, contenidas en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Conviene revisar este último proceso brevemente ya que, argumentaremos, el proceso se ha dado de manera anárquica y sin la debida información hacia los ciudadanos, quienes tienen la tarea de identificar a quién pedirle cuentas.

Debe incluso observarse que desde el punto de vista legal, el proceso mismo carece de claridad y, de hecho, existe una controversia Constitucional en este sentido. Ortega (2004) reseña esta controversia en el sentido de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no pudo dictaminar el uso de los recursos del ramo 33, ya que los gobiernos locales argumentaron que los recursos provenientes de este ramo eran inauditable debido a que les pertenecían y sólo le correspondía esta atribución a los congresos locales. La Suprema Corte de la Nación falló en el sentido de que estos recursos son de origen federal y, por ello, auditables. Sin embargo, hasta el momento la ASF no ha podido auditarlos. Como se observa de esta discusión, el marco jurídico del sistema fiscal mexicano no está definido; de ahí la importancia de establecer el grado de conocimiento de la población ante este tipo de situaciones.

Así, hasta antes del inicio de los procesos de descentralización, el gasto en inversión física lo decidían las dependencias federales coordinadoras de sector, lo cual ocasionaba que las entidades federativas realizaran labores de *cabildeo ex ante* para lograr que parte de dicha inversión se ejecutara en sus lugares de origen. Además, las entidades federativas tradicionalmente habían obtenido apoyos extraordinarios por parte del gobierno federal para cubrir distintas contingencias *ex post*, y ello dio lugar incentivos para incurrir en indisciplina fiscal.

Lo anterior provocaba a la apertura de demasiadas *ventanillas* por las cuales el gobierno federal se relacionaba financieramente con los gobiernos subnacionales. Por ello, era difícil dar seguimiento a dicha relación que permitiera elaborar una fotografía fidedigna para determinar qué tanto dinero se dirigía a cada una de las entidades federativas. Hay dos consecuencias de lo expuesto: 1) la inversión federal no se asignaba de acuerdo con criterios establecidos a la luz de los gobiernos subnacionales, lo cual se ha evidenciado con el surgimiento de gobiernos de oposición, que se han quejado de dicho fenómeno (véase Mizrahi, 1997). Adicionalmente, Kraemer (1997) y Hernández, Díaz y Gamboa (2001) concluyen que los estados pobres recibieron menores transferencias extraordinarias *per cápita* que los ricos; 2) la inversión federal no siempre coincidía con las prioridades y preferencias de las propias regiones. Finalmente, debe destacarse que el *cabildeo* mencionado podía ser visto como una actividad de llamado *rent-seeking*, misma que conlleva una derrama de recursos (aunque relativamente pequeña).

Bajo este contexto, y con una demanda popular cada día mayor a favor de ello, se decidió iniciar los procesos de descentralización del gasto en 1995. Lo anterior pretendía que las preferencias de los ciudadanos se acercaran más a la de los gobernantes.

2.1 La descentralización fiscal de 1995-2003

En México han existido distintas reformas a las relaciones fiscales intergubernamentales. El último proceso de descentralización fiscal en México se inició en 1992, con la de la educación, pero se extendió a otros sectores a partir de 1995. A continuación describimos brevemente en qué consistió tanto del lado de los ingresos como del gasto.

El gobierno federal recauda el Impuesto al Valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), impuestos sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto al activo (Impac), el impuesto sobre tenencia de automóviles, el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), derechos sobre extracción petrolera, el impuesto a la exportación del crudo, diversos derechos y aranceles a la importación y algunos misceláneos. Por su parte, la recaudación de ingresos propia de las entidades federativas son el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre transferencias de propiedades, el impuesto sobre uso de suelo, derechos y cuotas de diversos servicios públicos, impuestos sobre automóviles con más de 10 años de

uso y otros misceláneos. Finalmente, los municipios cuentan con la facultad administrativa del impuesto al predial, parte del impuesto de adquisición de inmuebles y cuotas, derechos y licencias, en especial aquéllas de agua y de venta de bebidas alcohólicas en establecimientos.

Las principales fuentes de ingresos (el IVA y el ISR) las recauda el gobierno federal. Debe señalarse que los estados y municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos a partir de las participaciones federales y las aportaciones, y no de los impuestos sobre los que poseen potestad. En promedio, 85% del total de ingresos de los estados, proviene de las participaciones federales; en cambio, en la mayor parte de los países industrializados, el impuesto al predial es una parte importante de la recaudación tributaria.

La descentralización fiscal iniciada en 1995 no cambió esta estructura de ingresos sustancialmente. La acción más importante se redujo a un incremento en el Fondo Federal de Participaciones del 18.5% al 20% de la recaudación federal participable. Por otra parte, se tomaron algunas acciones como la cesión de la facultad administrativa para recaudar el impuesto sobre la tenencia de automóviles, el de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas que, de hecho, no se instrumentaron, como el impuesto al alcohol y al tabaco (componentes del IEPS).

Estas últimas acciones no corrigieron el problema de una falta de fuentes propias de ingreso para los gobiernos subnacionales, como se puede apreciar en los porcentajes con los que participan estados y municipios sobre el ingreso total del sector público. Para 2000, el gobierno federal recolectó 95% del total de ingresos, mientras que los estados y municipios participaron con 2% y 3%, respectivamente (véase Hernández, 1998, quien calcula estas cifras de datos provenientes de la SHCP).

Esto se debe fundamentalmente a tres causas: primero, a una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos; segundo, a una persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración y, tercero, a un efecto negativo que tuvieron las mayores transferencias que recibieron las entidades federativas y municipales (véase Courchene y Díaz Cayeros, 2000).

Lo anterior sugiere que para corregir esta desigualdad en las facultades administrativas que sobre las fuentes de ingreso tienen el gobierno federal y los subnacionales, habría que reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal de manera más radical. Es decir, independientemente de que la fórmula de distribución de la recaudación federal

CUADRO 1
RESPONSABILIDADES

<i>Gasto federal</i>	<i>Gasto compartido</i>	<i>Gasto estatal</i>	<i>Gasto municipal</i>
Servicio de deuda: externa e interna			
Defensa nacional	Salud	Administración estatal	Administración local
Correo y Telecomunicaciones	Educación	Infraestructura estatal	Seguridad pública municipal
Asuntos externos	Programas de transferencias específicos	Orden y seguridad pública estatal	Transporte local
Irrigación	Gasto social	Agua y saneamiento	Infraestructura local (incluye agua, drenaje y alcantarillado)
Comercio internacional	Convenios de desarrollo	Servicio de deuda estatal	Tránsito local
Carreteras federales, ferrocarriles y puertos	Policía especial	Bibliotecas públicas estatales	Basura y alumbrado público
Policía federal y fronteriza	Parques nacionales		Cementerios y parques

Fuente: Hernández, Díaz y Gamboa 2002.

participable (RFP) tenga sus limitaciones,⁸ la reforma tendría que ir más a fondo, y dotar a los estados y municipios con más recursos para enfrentar sus responsabilidades. Ello, debe señalarse, no es tarea fácil y está sujeto a restricciones importantes que deben tomarse en consideración, sobre todo de índole política; de lo contrario se podrían tener efectos indeseables para el país.

El cuadro 1 nos muestra las responsabilidades de gasto para cada orden de gobierno; estas responsabilidades deben ser financiadas con sus propios ingresos. Antes de la descentralización, las responsabilidades eran muy claras: gran parte de ellas recaían en el gobierno federal. En dicho cuadro, etiquetamos los sectores descentralizados como responsabilidades “compartidas”. Así, la mayor parte de la descentralización fiscal emprendida en la administración de Zedillo y continuada al menos hasta el 2003 por Fox se ha orientado al gasto. En 1996 se descentralizaron los rubros de salud, agricultura, alguna parte de las carreteras y

⁸ Para un revisión de las limitaciones de la fórmula, véase Fausto Hernández, *Federalismo Fiscal en México: ¿cómo vamos?* (Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1998).

programas de seguridad, así como las dos terceras partes del ramo 26, anteriormente conocido como Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, se continuó con la descentralización en educación.

La virtud de esta descentralización de gasto descansa en que los recursos se asignaron mediante la aplicación de una fórmula (otra vez, independientemente de que la fórmula pudiera presentar ciertas limitaciones, y con excepción de educación y salud, cuya distribución es inercial, lo que provoca que no sea compensatoria (véase Hernández e Iturribarría, 2004). En enero de 1998 se creó el ahora famoso ramo 33, donde se constituyeron cinco fondos para distribuir los recursos. Este ramo asigna recursos en aquellos rubros como educación, salud, infraestructura social y fortalecimiento municipal. Para algunos de los rubros se diseñó una fórmula para distribuir los recursos, mientras que para educación y salud la asignación se hizo como se efectuaba previamente, es decir, con la creación del ramo 33 se transfirieron los recursos que antes ejercía el gobierno federal a los estados, quienes a su vez transfirieron a los municipios, aunque estos últimos se quejan de una falta de reglas en este aspecto.

Tal descentralización de los recursos implicó que para 2002, de cada peso que el gobierno federal gastaba, los gobiernos subnacionales gastaron 60 centavos. Esta cifra es mayor que la de 1995, cuando la cantidad que gastaban los gobiernos subnacionales era de 15 centavos.

Desafortunadamente, una buena parte de estos 60 centavos, alrededor de 40 centavos, sólo es *ejecutada* por los gobiernos estatales y municipales, lo que no ha implicado que los gobiernos subnacionales hayan visto incrementadas las transferencias libres que perciben (i.e. no condicionadas). En 1995, cifras de la SHCP sugieren que las transferencias libres representaban 12 centavos, mientras que para 2002, estas ascendieron a 18 centavos (Hernández e Iturribarría, 2004).

Una consecuencia de la descentralización, y tal vez lo más notorio del proceso es que no se ha considerado una nueva asignación de responsabilidades de gasto, y ésta ha consistido, como se mencionó anteriormente, en una desconcentración y descentralización administrativa. Ello, planteamos como hipótesis *a priori*, ha traído como consecuencia que el ciudadano pueda percibir quién es el último responsable de la producción de los distintos bienes y servicios públicos. Así, esta indefinición de responsabilidades se agrega como otro gran problema al sistema de federalismo fiscal existente en el país. Las consecuencias que una

indefinición de responsabilidades puede ocasionar se pueden resumir de la siguiente manera:

- se dificulta la auditoría social;
- la eficiencia en aplicación de recursos disminuye;
- no hay a quién pedirle cuentas;
- se debilitan las instituciones, y
- disminuye la transparencia.

Es decir, una de las principales virtudes de una reforma al federalismo fiscal (el hecho de que las preferencias se alinean mejor en las comunidades, o que el gasto se adecua mejor a las necesidades sociales de gasto) se ve mermada. Con ello, la calidad de los egresos públicos destinado a las mejoras sociales no necesariamente se incrementa.

Como se anotó en la sección anterior, es común observar indefinición en las responsabilidades entre los órdenes de gobierno en procesos de descentralización en los que se desconcentra la responsabilidad sin un arreglo institucional adecuado, en lugar de llevarse a cabo por medio de transferencias bien definidas trabajando en un entorno institucional y legal adecuados. Éste ha sido el caso de México: el proceso de descentralización ha obedecido más a cuestiones políticas que a una planeación integral donde se definan responsabilidades y se diseñen los instrumentos de financiamiento adecuados, con lo cual se minimizan los problemas de daño moral inherentes en ellos. Sour *et al.* (2003) encuentran que el instrumento para destrabar la aprobación del presupuesto de egresos de la federación (PEF) en el Congreso de la Unión ha sido la modificación a los ramos que tienen que ver con recursos hacia los estados y municipios. Este obviamente no es el problema, sino que dicha canalización se da más por factores políticos y no por cuestiones de eficiencia, con el objetivo de resolver los verdaderos problemas del sistema de coordinación fiscal mexicano.

Debe incluso observarse que existe una controversia constitucional en este sentido. Ortega (2004) la reseña en el sentido de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no pudo dictaminar el uso de los recursos del ramo 33, ya que los gobiernos locales argumentaron que los recursos provenientes de este ramo eran inauditables debido a que les pertenecían y tal atribución sólo le correspondía a los congresos Locales. La Suprema Corte de la Nación falló en el sentido de que estos recursos son de origen federal y, por ello, auditables. Sin embargo, hasta el momento, la ASF no ha podido auditarlos. Como se observa de esta

discusión, el marco jurídico del sistema fiscal mexicano no está definido. Este hecho es precisamente el que obliga a determinar el grado de conocimiento que al respecto tiene la ciudadanía. Si éste es precario, entonces puede ocurrir que la virtud de la rendición de cuentas no se vea reflejada en una mejora en la aplicación de la política pública.

Para entender mejor este aspecto considere el siguiente ejemplo: en teoría, una de las virtudes es la rendición de cuentas a que están sujetos los puestos de elección popular. Presumiblemente, la proximidad con los ciudadanos hace que estos funcionarios populares sean más sensibles a las demandas de los electores. A su vez, esto implica que si el funcionario de elección popular no cumple, el ciudadano contiguo puede castigarlo con el voto, ya que se asume que la cercanía facilita la evaluación del desempeño del primero.

En otras palabras, un elector puede castigar, con su voto, al político que no cumpla con sus responsabilidades de gasto. Así, un elector que quiera tomar represalias porque el alumbrado público es deficiente, deberá castigar al presidente municipal. Por otra parte, si el mismo ciudadano quiere castigar a un político de elección popular porque la economía en su conjunto está en crisis, deberá castigarlo en una urna para la elección de presidencia de la república. Por último, si la seguridad en las carreteras interestatales es deficiente, entonces se debe votar contra el gobernador o partido político en turno.⁹

Ésa es precisamente una de las virtudes del federalismo fiscal: que asume que en una democracia, la *rendición de cuentas* se da por medio del voto. Asimismo, se supone que el elector sabe a ciencia cierta quién es el último responsable de cada actividad pública. Si esto no es así, es decir, si el elector no sabe quién es el responsable de cada actividad, entonces puede castigar con su voto al presidente de la república en lugar de a un presidente municipal¹⁰ aunque la actividad que le interesa evaluar sea de orden municipal.

Para corroborar si esta hipótesis sucede en México, se llevó a cabo una encuesta en el ámbito nacional. En ésta le planteamos al ciudadano ciertas preguntas para conocer qué tan bien conoce las responsabilidades de gasto de cada uno de los órdenes de gobierno. Los resultados preliminares nos sugieren que el ciudadano *no* conoce quién es el res-

⁹ Estos son sólo ejemplos para México, y no se dan de manera normativa.

¹⁰ Es común escuchar en México que “el gobierno no está cumpliendo”. Pero no se sabe qué orden de gobierno es el que no está cumpliendo.

ponsable de cada actividad pública. Con ello, la rendición de cuentas y la eficiencia en la aplicación de gasto esperadas en un sistema muy descentralizado no se modifican de manera favorable.

El único estudio que intenta evaluar los resultados de aplicación del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) que pertenece al ramo 33, dada la carencia de rendición de cuentas, provocada por el deficiente proceso de descentralización fiscal es el de Díaz-Cayeros y Silva (2004), quienes concluyen que este fondo no cumple con su objetivo original. Este ejemplo motiva la necesidad de determinar empíricamente qué tanto conocen los electores las obligaciones de sus gobiernos contiguos.

3. LA ENCUESTA

La encuesta se estratificó de acuerdo con las características de la población y su distribución en zonas urbanas, siguiendo la metodología utilizada para la Encuesta Nacional de Empleo Urbano que levanta el INEGI. El tamaño de la muestra fue de 3 330 encuestas aplicadas en las ciudades de Acapulco, Oaxaca, Morelia, Irapuato, Hermosillo, Zacatecas, Durango, Campeche y Mérida, así como en la ciudad de México como piloto.

Estas ciudades se seleccionaron de forma aleatoria, considerando tres estratos de tamaño de población distribuidos en las tres regiones del país (doble estratificación: por región y por tamaño). La estimación del tamaño de muestra por ciudad se realizó al definir una variación de respuesta dicotómica (conoce o no conoce el orden de gobierno), una varianza máxima para esta variable ($pq=.25$), una precisión de estimación de p (probabilidad de respuesta positiva) de 0.05 y 95% de nivel confianza. El tamaño de muestra por ciudad varió entre 320 y 430 encuestas (Torres y Magaña, 2002).

Para la aplicación de la encuesta se capacitó a todos los equipos de encuestadores en cada localidad.¹¹ De hecho se les impartió, además de la usual metodología en la encuesta, una conferencia que trataba de manera detallada los conceptos básicos de federalismo fiscal y la ren-

¹¹ Estos equipos han trabajado con los autores en al menos 10 encuestas en el ámbito nacional. Todos ellos son encuestadores profesionales que prestan sus servicios de manera regular a distintas empresas u organismos, incluyendo el INEGI.

dición de cuentas. Se destacó de manera especial que en la *Sección III: parte sustantiva* se podía contestar una o más opciones. Esto está escrito en el propio cuestionario y además se aclaraba en el curso de la entrevista.¹² Como ocurre en el caso de la ENEU, dentro de cada ciudad la encuesta se aplicó tanto a domicilio como en puntos de reunión. Asimismo, se replicó la estructura de la población por estrato social y por edad.

El cuestionario pregunta qué autoridades de gobierno es (son) el (los) responsable(s) de distintas actividades y funciones públicas, entre las que destaca

¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de proveer :

- la educación primaria en forma gratuita?,
- la educación secundaria en forma gratuita?,
- de vigilar la calidad de los profesores de educación primaria?,
- vigilar la calidad de los profesores de educación secundaria?,
- elaborar los programas de estudio de la educación primaria?,
- elaborar los programas de estudio de la educación secundaria?,
- de mantener en buen estado las condiciones físicas de las instalaciones educativas?,
- de la construcción de escuelas públicas a nivel primaria?,
- de la construcción de escuelas públicas a nivel secundaria?,
- proveer los servicios de salud gratuitos sin considerar IMSS e ISSSTE?,
- de vigilar la calidad de los servicios de salud gratuitos sin considerar IMSS e ISSSTE?
- de mantener en buen estado las condiciones físicas de las instalaciones de salud gratuitas, sin considerar IMSS e ISSSTE?
- de la construcción de hospitales para atender gratuitamente a la población?,
- de diseñar los programas de alivio a la pobreza de México?,
- de operar los programas de alivio a la pobreza de México?,
- de la seguridad pública en la calle donde ud. vive?,
- de combatir el crimen organizado?,
- de mantener en buen estado las calles de su ciudad?,
- de proveer el alumbrado público de su ciudad?

¹² Este aspecto de poder seleccionar una o más opciones es estándar en las encuestas. De hecho, prácticamente todas las encuestas tanto nacionales como internacionales siguen esta práctica. Por ejemplo, la ENIGH permite una o más opciones de respuesta.

Como se puede apreciar, la encuesta se concentra en buena medida en tres grandes rubros, a saber, educación, salud y abatimiento de la pobreza. Ello se debe a que estos tres rubros absorben alrededor de 80% del gasto programable del gobierno federal. Esto significa que con la encuesta se cubre una muy buena parte de la política pública que se lleva a cabo en el sector público de México.

De igual manera, se obtiene información del conocimiento de los encuestados acerca de el nivel de gobierno que recauda distintos impuestos, tales como IVA, ISR, predial y tenencia de automóvil, así como algunos de los servicios públicos más “obvios” como el alumbrado público. Finalmente, algunas preguntas aparentan repeticiones pero son preguntas para “cruzar” la información y verificar que no se está adivinando en las respuestas. Ésta es una práctica común en el diseño de encuestas. (véase Torres y Magaña, 2002). En la siguiente sección se describe y analiza el producto de la encuesta.

4. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Esta sección se divide en dos partes. Primero, se presenta brevemente la descripción de los resultados de la encuesta. La segunda parte se destina para realizar un análisis de los mismos, utilizando uno de los métodos estadísticos más comunes en el uso de las encuestas, el Logit, que se explica ahí.

4.1 Breve descripción de los resultados de la encuesta

En esta subsección describimos de manera muy general los principales resultados de la encuesta. Debe destacarse que se presentan tanto los resultados como las gráficas en el anexo A.

Más de una tercera parte de los encuestados admite no conocer cuáles son los tres órdenes de gobierno. Ésta es una pregunta clave para la rendición de cuentas. Aun esta tercera parte que desconoce cuáles son los órdenes de gobierno, se les practicó el resto de la encuesta debido a que a pesar de ello, muchos ubican quién es el gobernador, el presidente municipal y el presidente de la república, aunque formalmente no conocen el término de orden de gobierno. Asimismo, esta pregunta sirvió para ordenar la encuesta y cruzar información de posibles

respuestas al azar (para detalles de esta forma de encuestar, véase Torres y Magaña, 2002).

Con respecto a educación, sector que representa 60% del gasto programable federal, sólo 4% de los encuestados sabe que los programas de estudio de educación básica se elaboran con la participación de los gobiernos federal y estatal, mientras que solamente 37% sabe que el gobierno estatal es el encargado de mantener en buen estado las instalaciones educativas. En este rubro destaca también que sólo 29% de los encuestados sabe que la construcción de escuelas ha sido descentralizada y que el gobernador es el responsable de su construcción.

En este sentido, los resultados reflejan un sistema educativo cuyo diseño institucional es complicado. Como se sabe, la educación fue federalizada desde 1992. Sin embargo, actualmente en varias entidades federativas (destacan los casos de Baja California, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León y Querétaro) coexisten escuelas federalizadas y escuelas estatales,¹³ con estándares muy distintos. Éste ha sido un problema que la bibliografía ha identificado desde el punto de vista institucional, pero que no se había verificado a nivel ciudadano. Para un estudio detallado de la descentralización educativa y sus problemas, véase Gamboa (2001) y Merino (2000).

Con respecto al otro gran rubro que representa una buena proporción del gasto programable, la salud, la encuesta revela que sólo 6% sabe que los servicios de salud gratuitos son compartidos por el ejecutivo federal y estatal, mientras que 65% de los encuestados considera que los servicios de salud son malos y sólo 7% sabe a qué orden (órdenes) de gobierno castigar con el voto electoral para que éstos mejoren. Este resultado es similar al del rubro de educación, en el sentido de que a partir de 1996, cuando los servicios de salud se descentralizan, el diseño institucional se complicó de manera importante (véase Moreno, 2004).

Sin embargo, con respecto a los programas de abatimiento de la pobreza, los resultados indican que 55% de los encuestados sabe que es responsabilidad última del gobierno federal diseñar programas de combate a la pobreza que se realizan con dinero proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este resultado se encuentra acorde con lo que los estudios acerca de la descentralización de este tipo de programas sugiere. Es decir, la encuesta arroja que los problemas encontrados por

¹³ No es el objetivo aquí el estudiar la descentralización educativa.

estudios de corte institucional y evaluativos son percibidos de la misma manera por los ciudadanos.

En cuanto a algunos servicios públicos que en principio resultarían más obvio saber quién se encarga de proveerlos, 16% de la población piensa que el alumbrado público de la calle donde vive lo proporciona el gobierno estatal, mientras que 8% piensa que lo hace el gobierno federal. Esto sugiere que 24% no sabe que es el gobierno municipal el encargado de proveer el servicio.

Es importante también establecer el grado de conocimiento con respecto de los ingresos de los gobiernos, ya que la parte medular de la rendición de cuentas lo representa el hecho de que se exige rendición de cuentas a los gobiernos debido a que el recurso es público, es decir, pagado por los propios conciudadanos. En este sentido, más de 60% no sabe que el IVA y el ISR que paga lo recauda el gobierno federal. Esto sugiere simplemente que la ciudadanía no está familiarizada con el principio de correspondencia fiscal (explicado en la sección tres de este ensayo), factor clave en las democracias modernas (Bordignon y Minelli, 2001).

En suma, las responsabilidades de gasto parecen no estar bien definidas o, peor aún, no las conoce la población, lo cual implica que no hay a quién pedirle cuentas. Otra pregunta relevante es si los propios gobernantes, electos popularmente, tienen claro cuáles son y cómo se dividen entre las distintas autoridades gubernamentales dichas responsabilidades. El análisis posterior de la encuesta nos da cierta luz en este sentido.

Estos resultados pueden indicar que, a raíz de los procesos de descentralización de 1995 descritos arriba, las responsabilidades de gasto se indefinieron aún más, por lo que la población no conoce a quién se le deben pedir las cuentas (recuérdese que incluso esto ha sido sometido como controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, como lo reseña Ortega, 2004). Ello, en turno, sugiere que la principal virtud —elevación de la calidad en la aplicación del gasto— de las reformas a un esquema de federalismo fiscal se ve mermada. Es conveniente, además, caracterizar de una manera más analítica y rigurosa los resultados de la encuesta.

Para ello, se ejecutaron una serie de modelos Logit para poder determinar si una serie de variables de control como la educación, el nivel de ingreso, la edad y el género resulta importante para explicar los resultados descritos con anterioridad. Estos se presentan en los cuadros del anexo C.

4.2 El análisis de los datos: resultados de los Logit

Un elemento importante cuando se llevan a cabo encuestas es establecer si los resultados en bruto de las mismas se relacionan con algunas variables importantes, como el nivel de educación, ingreso, edad, género y región. Ello es de difícil observación, por lo que normalmente la bibliografía del tema ha evidenciado que se requiere de algunas técnicas estadísticas. En este estudio utilizamos el Logit, que es un modelo de la familia de variables dependientes limitadas, que corresponden a respuestas discretas (no continuas).

En última instancia, este tipo de técnicas se inscriben de los análisis de regresión, sólo que como la variable dependiente es dicotómica, el resultado de una regresión por mínimos cuadrados ordinarios puede arrojar resultados fuera del rango de una probabilidad de ocurrencia $[0,1]$. De aquí que se asume una distribución probabilística Logit para ejecutar la regresión (véase Maddala, 1993), lo que además tiene la virtud de que los resultados de este tipo de regresiones arrojan probabilidades de ocurrencia (en el intervalo $[0,1]$).

De esta manera, se ejecutaron regresiones Logit en las que cada pregunta de la encuesta se correlacionaba con algunas variables de control, entre las que destacan, como ya se mencionó, el nivel de educación, el de ingreso, el género y la ocupación.¹⁴ A continuación se analizan solamente los resultados que consideramos más representativos de los sectores de educación y salud. Para el lector interesado en las otras áreas de la encuesta, la totalidad de las estimaciones econométricas se presentan en los cuadros del anexo C, de donde se pueden extraer las conclusiones fácilmente.

Para el sector de la educación se incluyó una serie de preguntas tanto de educación primaria como secundaria y que van desde conocimiento de quién es el responsable de proveerla gratuitamente, de su calidad, hasta de construir escuelas y elaborar los programas de estudio.

Como lo sugieren las estimaciones econométricas presentadas en el anexo B, los tres factores más importantes para explicar este tipo de obligación incluyen el nivel de educación, de ingreso y el hecho de

¹⁴ El Logit pertenece a la familia de modelos de regresión donde la variable dependiente es dicotómica. Véase Maddala (1993) para una explicación detallada de este tipo de modelos.

que sepan que hay tres autoridades de gobierno. Esto es consistente con la teoría existente.

Como puede apreciarse también de las estimaciones estadísticas la relación resultó cuadrática de manera consistente,¹⁵ con primer signo positivo y negativo en el cuadrado del nivel de ingreso. Este resultado se obtiene para virtualmente todas las preguntas referentes a la educación. A continuación se conjetura acerca de una posible interpretación al respecto.

Una interpretación estricta de este resultado indica que la relación de la variable dependiente con la independiente crece primero y, después de cierto nivel de la segunda, dicha relación se revierte a negativa. En nuestro caso, la especificación sugiere que el conocimiento del responsable de las distintas variables relacionadas con la educación aumenta hasta cierto umbral de ingreso, a partir del cual comienza a decrecer. Si bien de difícil interpretación, es claro que la conjetura más natural es que a medida que el encuestado posee un mayor nivel de ingreso su interés por saber a quién pedirle cuentas por esta actividad u obligación de algún nivel de gobierno decrece. Algo sorprendente en estos resultados es que no sólo la tendencia del efecto del ingreso es similar, sino también resultan similares los niveles de ingreso a partir de los cuales los entrevistados comienzan a ignorar la autoridad de gobierno responsable en los distintos ámbitos de la educación. Aunque es difícil interpretarlo, este resultado podría sugerir que partir de cierto ingreso las familias envían a los hijos a educarse a una escuela privada, con lo que se pierde el interés por evaluar la calidad de los servicios educativos.

La fundamentación a este razonamiento descansa en una verificación del fenómeno utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, año 2002. En efecto, a partir de cierto umbral, las familias dedican una mayor cantidad de su gasto a educación, en particular el pago de colegiaturas se torna significativo. Por ello, a dicho fenómeno lo denominamos como “efecto de pérdida de interés por efecto ingreso”.

Para el otro gran componente del gasto programable, el sector salud, los resultados fueron muy similares. Así, los factores que explican el nivel de conocimiento de las responsabilidades de gasto en los distintos

¹⁵ En lenguaje estadístico se dice que este resultado es muy “robusto” pues se obtiene de manera repetida en distintas especificaciones de un modelo.

ámbitos del sector salud (provisión del servicio, construcción de hospitales, calidad del servicio, mantenimiento de los hospitales, entre otros) fueron el nivel de educación, el de ingreso y el hecho de saber que existen tres autoridades de gobierno. No es sorprendente que el mismo “efecto de pérdida de interés” en el desempeño de la actividad se presenta de acuerdo con las estimaciones econométricas.

Nuevamente, este resultado se verificó haciendo uso de la ENIGH, año 2002, que arroja este tipo de información. El gasto en servicios de salud privados se incrementa abruptamente a partir de un cierto umbral de ingreso, lo que sugiere que las familias de altos ingresos renuncian al uso de servicios de salud gratuitos (recuerde que no se incluye ISSSTE e IMSS). Debe destacarse que el umbral de ingreso a partir del cual se abandona el uso del servicio gratuito es diferente para educación y salud. Para la educación este umbral se da a partir de 8 000 pesos, mientras que para salud la cifra asciende a poco más de 9 000 pesos. Recuerde que se encuentra ampliamente documentado que la ENIGH subreporta ingresos (véase Zamudio, 1999), pero ello no cambia la interpretación de los resultados.

CONCLUSIONES

El teorema de la descentralización de Oates sugiere que la calidad de los bienes servicios públicos se eleva cuando se da una descentralización o, más bien, una federalización de la producción de los mismos, ya que las preferencias se alinean mejor por la contigüidad del ciudadano con el gobernante. El vehículo para que ello ocurra es el voto electoral, ya que en caso de que el gobernante incumpla con la producción del bien o servicio público que le corresponda, el elector lo puede castigar con su voto.

Ello, sin embargo, ocurre si y sólo si el electorado sabe perfectamente quién es el encargado de la producción de cada bien público. De lo contrario, la implicancia del teorema —elevación de la calidad del gasto público— es ambigua.

En este artículo se realizó una encuesta para corroborar si la gente sabe bien a qué orden de gobierno pedirle cuentas. Los resultados examinados y analizados en este documento sugieren que la ciudadanía no conoce las responsabilidades de cada uno de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, conjeturamos que ello se puede deber a que el

proceso de descentralización iniciado en 1995 ha traído como consecuencia una indefinición importante de las responsabilidades de gasto. Por ello, es importante que cualquier modificación al sistema hacendario aborde esta problemática.

Esto también nos sugiere que NO se puede discutir fuentes de ingreso sin conocer exactamente quién es el último responsable de cada actividad pública. De ahí que el error constante en los últimos siete años es que sólo se hablado del lado del financiamiento y no del de responsabilidades. Hemos invertido el orden que debe seguir un proceso de reforma al federalismo fiscal. La Convención Nacional Hacendaria, de hecho, no discutió el asunto, ya que dentro de sus conclusiones no se aborda el asunto.¹⁶

Otro hallazgo interesante es el que aquí hemos denominado como “perdida de interés por efecto ingreso”, en la mayor parte de las actividades públicas. Este efecto consiste en que el ciudadano a partir de cierto umbral de ingreso le interesa menos conocer a quién pedirle cuentas por actividades relacionadas con la educación y la salud. Estos resultados se sustentan además con datos provenientes de cálculos obtenidos de la ENIGH, la cual indica que a partir de cierto nivel de ingreso las familias no utilizan los servicios públicos, en especial salud y educación, los cuales son sustituidos por servicios privados, con lo que el interés en el servicio público de estas actividades disminuye considerablemente.

REFERENCIAS

- ADSERÁ, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. “Are you being served? Political accountability and quality of government”. Documento de investigación 438. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- AGHÓN, G., e I. Letelier. *Local Urban Governments Financing: A comparison among Countries*. Santiago de Chile: Estudios de Economía, Universidad de Chile, 1996.
- ARELLANO, R. *Federalismo fiscal: retos y perspectivas*. México: Fundación Luis Donaldo Colosio, 1994.

¹⁶ Para verificar lo anterior, véase la página de internet del Indetec que contiene las conclusiones de dicha Convención: <www.indetec.org.mx>.

- ARROW, Kenneth. *Social Choice*. New Heaven: Yale University Press, 1967.
- BESLEY, Timothy, Robin Burges, y Andrea Prat. *Mass Media and Political Accountability*. World-Bank; *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: WBI Development Studies 45, 2002.
- BIRD, R. *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1992.
- . “Descentralización fiscal: una revisión”. En *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva. Seminario internacional*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1997.
- BORDIGNON, Massimo, y Enrico Minelli. “Rules Transparency and Political Accountability”. *Journal of Public Economics*, abril, 80(1) (2001): 73-98.
- CABRERO, E. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 1999.
- COURCHENE, Thomas, y Alberto Díaz Cayeros. “The System of Transfers in Mexico”. En M. Giugalle, y S. Webb. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*. Washington: Banco Mundial, 2000.
- COURCHENE, Thomas; Jorge Martínez; Charles McLure, y Steve Webb. “Principles of Decentralization”. En *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*. Washington: Banco Mundial, 2000.
- DEBREU, G. *The theory of Value*. New Heaven: Yale University Press, 1969.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, y Sergio Silva. *Gasto Público: Descentralización versus efectividad*. Cuaderno de trabajo. Washington Comisión Económica para América Latina, 2004.
- FERRIS, J., y D. Winkler. “Agency Theory and Intergovernmental Relationships”. En *Public Finance with Several Levels of Governments* coordinado por R. Prud’Homme, Memorias del 46º Congreso del International Institute of Public Finance, Bruselas, 1990.
- GAMBOA, Rafael. Transferencias de gasto en el sector educativo. *Economía Mexicana: Nueva Epoca*, 2001.

- . “Fiscal Federalism in México”. Tesis doctoral. Berkeley: Universidad de California en Berkeley, 1996.
- GORDON, R. “An optimal taxation approach to fiscal federalism”. *Quarterly Journal of Economics* 95 (1983).
- HERNÁNDEZ, Fausto. Federalismo Fiscal en México: ¿cómo vamos? En *Finanzas Públicas Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1998.
- . “¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Arista para el nuevo federalismo”. *El Trimestre Económico*, 64 (2) (abril-junio, 1977), México, 1997.
- . Alberto Díaz y Rafael Gamboa. “Determinants and Consequences of Bailing out States in Mexico” *Eastern Economic Journal*, vol 38: 2 (verano, 2002).
- , y Héctor Iturribarria. Los dilemas de la descentralización fiscal en México. *El Economista Mexicano*. México: Colegio Nacional de Economistas, 2004.
- HOMMES, R. “Conflicts and Dilemmas of Decentralization”. *Annual Bank Conference on Development Economics*. Washington: Banco Mundial, 1995.
- INMAN, R., y D. Rubinfeld. “Designing tax policy in federalist economies: An overview”. En *Journal of Public Economics*, 60 (1996).
- KRAEMER, M. “Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and México”. Documento de trabajo, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- KRISHNAN, Gopakuma. *Increasing Information Access to Improve Political Accountability and Participation*. Washington: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Asian-Development-Bank; Chicago: Independent Publishers Group, 2002.
- LEDERMAN, Daniel, Norman Loayza, y Rodrigo Reis Soares. *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*. Washington: Banco Mundial. Policy Research Working Paper Series: 2708, 2001.
- MADDALA, G. S. *Limited Dependent and Qualitative Choice Models*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

- MANIN, Bernard, Adam Przeworski, y Susan Stokes. "Introduction". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por Adam Przeworski Susan Stokes, y Bernard Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MERINO, Gustavo. "Decentralization of Education Services in Mexico". Tesis doctoral. Harvard: Harvard University, 2000.
- MILGROM, P., y J. Roberts. "Explaining Theories of the Firm: The Past, the Present and the Future". *Canadian Journal of Economics* 21 (23) (1992).
- MIZRAHI, Y. "¿Administrar o gobernar? El reto de los gobiernos panistas en México". Documento de trabajo. México: CIDE, 1997.
- MORENO, Carlos. *La descentralización de los servicios de salud en México. Gestión y política pública*. México: CIDE, 2004.
- MULLER, D. *Public Choice III*. Londres: Basil Blackwell, 2001.
- MUSGRAVE, R., y P. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance*. Nueva York McGraww-Hill, 1959.
- OATES, Wallace. "Fiscal Decentralization and Economic Development". Mimeo. College Park University of Maryland, 1993.
- . *Federalismo fiscal*. Madrid: Editorial Ariel, 1972a.
- . *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt, Brace & Jovanovich, Inc., 1972b.
- ORTEGA, Jorge. *El marco jurídico del Ramo 33: sus orígenes y sus problemas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- PADOVANO, Fabio, Grazia Sgarra y Nadia Fiorino. "Judicial Branch, Checks and Balances and Political Accountability". *Constitutional-Political-Economy*, marzo, 14(1) (2003): 47-70.
- PERSSON, Torsten y Guido Tabellini. "Separation of Powers and Political Accountability". *Quarterly Journal of Economics*, 112 (1997): 1163-1202.
- . GERARD Roland, y Guido Tabellini. "Separation of powers and accountability: Towards a formal approach to comparative politics". Documento de discussion 1475, CEPR, 1996.

- PORTO, A. *Federalismo fiscal: el caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Tesis, 1990.
- SEMPERE, J., y H. Sobarzo. "Elementos para una propuesta de federalismo fiscal en México". *Economía Mexicana* (agosto-diciembre, 1996).
- SOUR, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián. *¿Quién Tiene la última palabra sobre el gasto público en México?* México: CIDE, 2003.
- STEPHENSON, Matthew. "Court of Public Opinion: Government Accountability and Judicial Independence". *Journal of Law, Economics, and Organization*, octubre, 20(2) (2004): 379-99.
- TANZI, Vito. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some efficiency and macroeconomics aspects". Ponencia presentada durante el *Annual Bank Conference on Development Economics*. Washington: Banco Mundial, 1995.
- TER MINASSIAN, T. "Borrowing by Subnational Governments". En (comp.) *Fiscal Federalism*, compilado por Teresa Ter Minnasian. Washington: International Monetary Fund, 2000.
- TIROLE, Jean. The Internal Organization of Government. En *Oxford Economic Papers*, vol. XLVI, (1), (1994).
- TORRES, Juan Manuel, y Octavio Magaña. *Evaluación económica de plantas forestales*. México: Editorial Limusa, 2002.
- TULLOCK, G. *The New Federalist*. Vancouver: Fraser Institute, Canadá, 1994.
- WINKLER, D. *The Design and Administration of Intergovernmental Transfer*. World Bank Discussion Papers. Washington: Banco Mundial, 1994.
- ZAMUDIO, Andrés. "Rendimientos a la educación superior en México: ajuste por sesgo utilizando máxima verosimilitud". *Economía Mexicana*, Nueva época, vol. 4, núm. 1 (primer semestre, 1995): 6991.

Recibido: 17 de diciembre de 2004

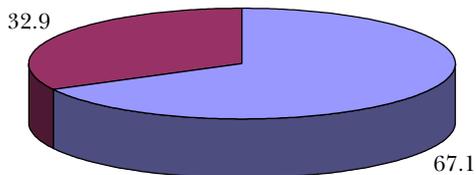
Aceptado: 10 de agosto de 2005

ANEXO A

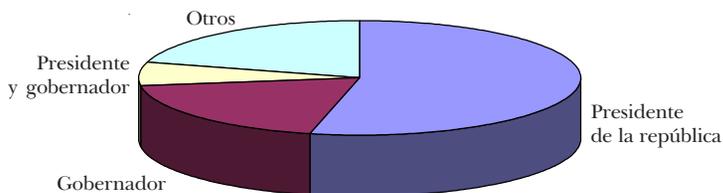
1. ¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de proporcionar la educación primaria en forma gratuita?



2. Conoce cuáles son las tres autoridades de gobierno



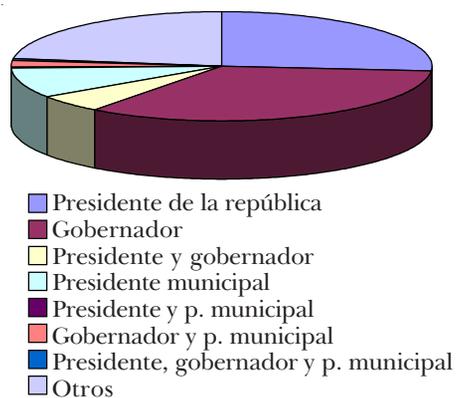
3. ¿Qué autoridad de gobierno es responsable de proporcionar la educación secundaria en forma gratuita?



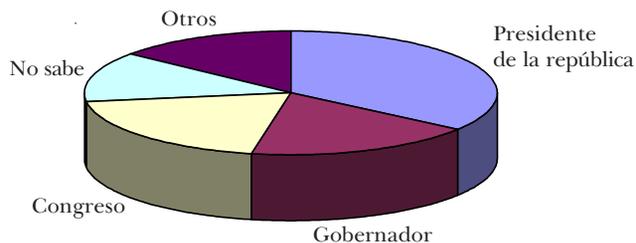
4. ¿Qué autoridad de gobierno es responsable de vigilar la calidad de los profesores de educación primaria?



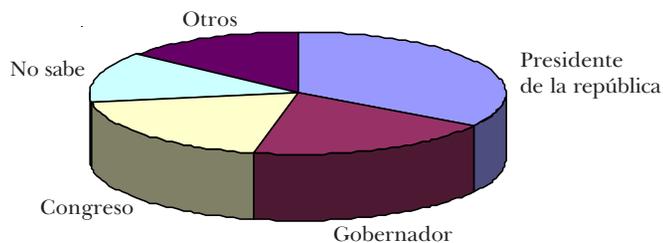
5. ¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de vigilar la calidad de los profesores de educación secundaria?



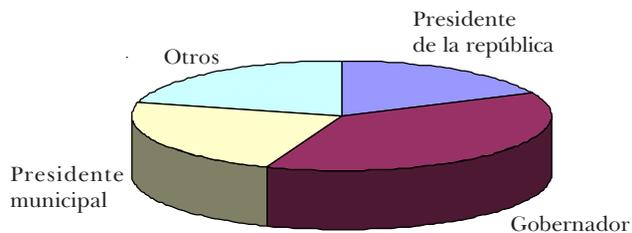
6. ¿Quién es el responsable de elaborar los programas de estudio de la educación primaria?



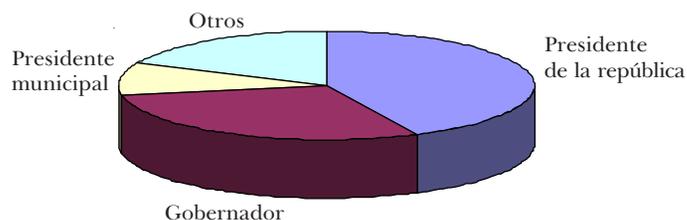
7. ¿Quién es el responsable de elaborar los programas de estudio de la educación secundaria?



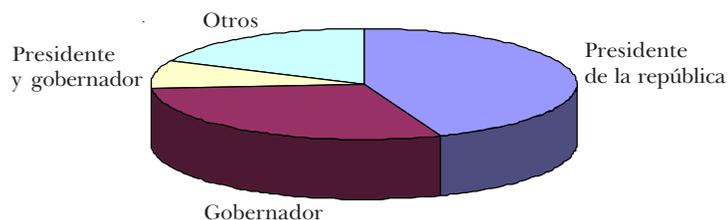
8. ¿Qué autoridad de gobierno es responsable de mantener en buen estado las condiciones físicas?



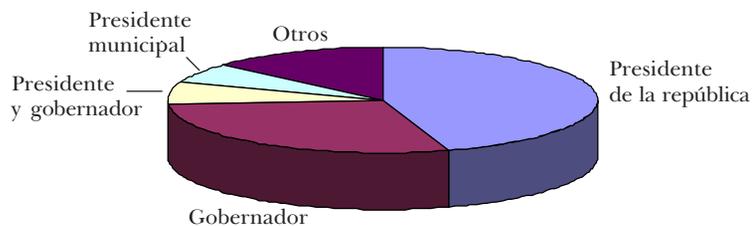
9. ¿Qué autoridad de gobierno está obligada a construir escuelas públicas a nivel primaria?



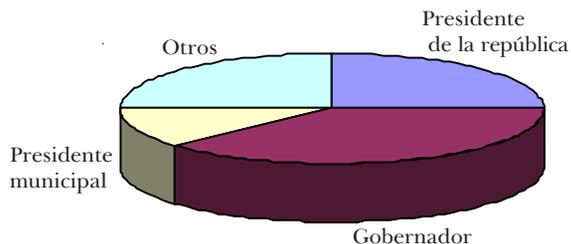
10. ¿Qué autoridad de gobierno está obligada a construir escuelas públicas a nivel secundaria?



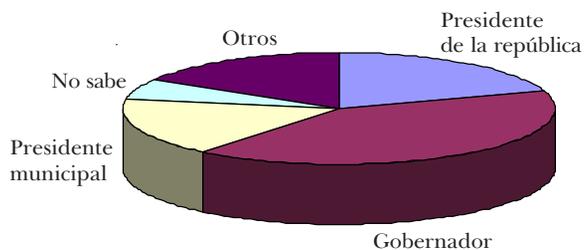
11. ¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de proporcionar los servicios de salud gratuitos sin considerar IMSS e ISSSTE?



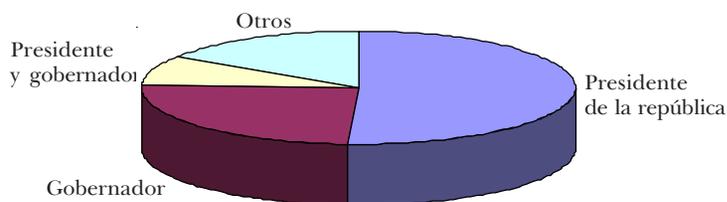
12. ¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de vigilar la calidad de los servicios de salud gratuitos sin considerar IMSS e ISSSTE?



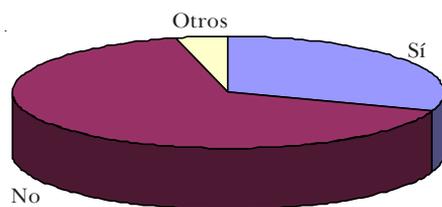
13. ¿Qué autoridad de gobierno es la responsable de mantener en buen estado las condiciones físicas de las instalaciones de salud gratuitas, sin considerar IMSS E ISSSTE?



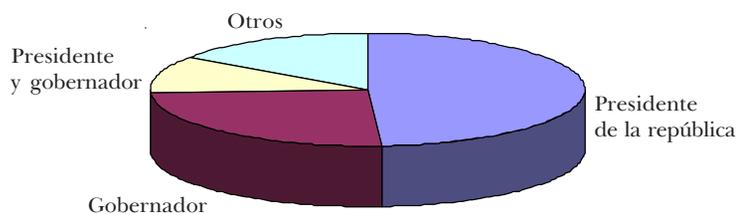
14. ¿Qué autoridad de gobierno está obligada a la construcción de hospitales para atender gratuitamente a la población?



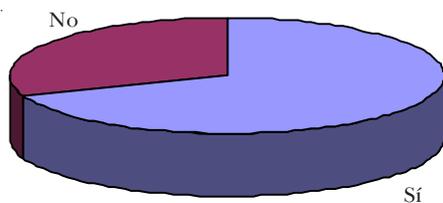
15. ¿Cree usted que la calidad en los servicios de salud gratuitos es buena?



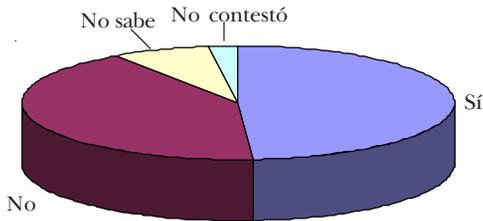
16. ¿A qué autoridad de gobierno le pediría Ud. mejorar la calidad de los servicios de salud?



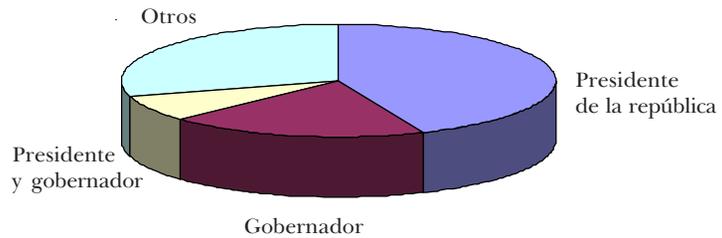
17. ¿Usted votó las elecciones pasadas?



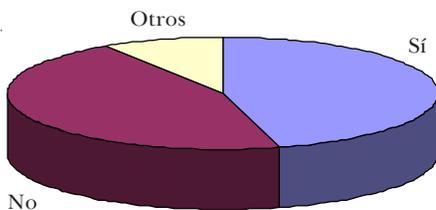
18. ¿Cree Ud. que con su voto electoral puede influir en un cambio en la calidad de la educación gratuita?



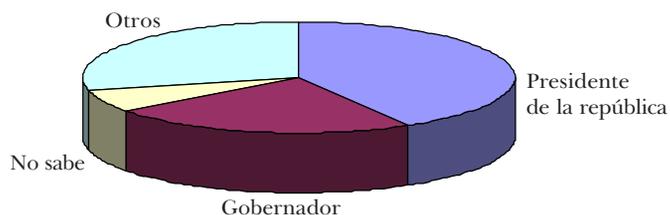
19. Si fueran las elecciones de los tres órdenes de gobierno y la calidad de la educación gratuita fuera deficiente ¿a quién castigaría con su voto en contra?



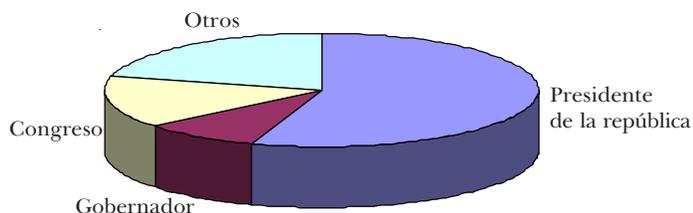
20. ¿Cree Ud. que con su voto electoral puede influir en un cambio en la calidad de los servicios de salud gratuitos?



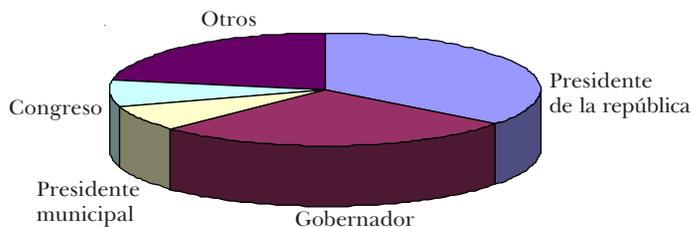
21. Si hoy fueran las elecciones de los tres órdenes de gobierno y la calidad de servicios de salud gratuitos fueran deficientes, ¿a quién castigaría con su voto en contra?



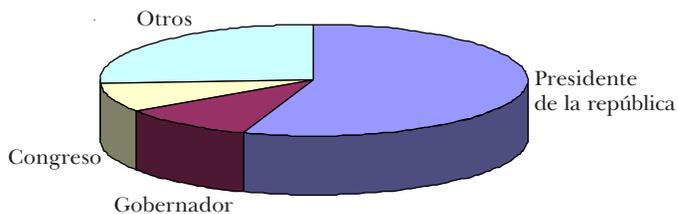
22. ¿Qué autoridad de gobierno está obligada a diseñar los programas de alivio a la pobreza de México?



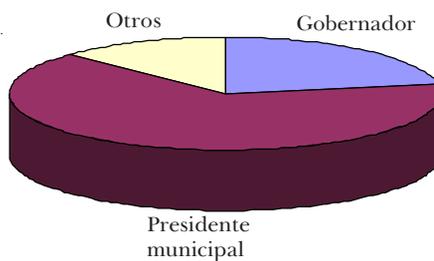
23. ¿Qué autoridad de gobierno está obligada a operar los programas de alivio a la pobreza de México?



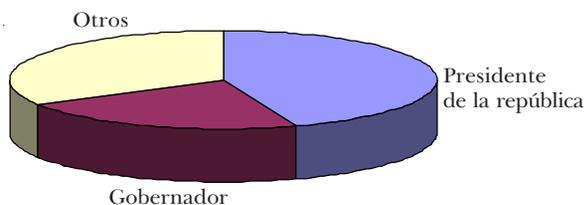
24. Si la proporción del número de pobres del país aumenta, ¿a quién castigaría con su voto en contra?



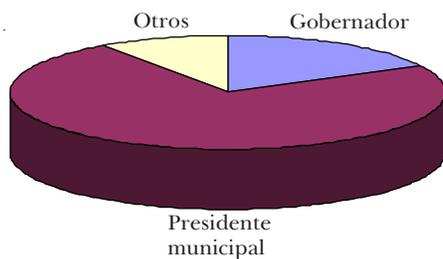
25. ¿Qué autoridad se encarga de la seguridad pública en la calle donde ud. vivie?



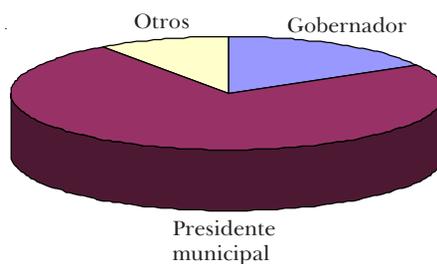
26. ¿Qué autoridad de gobierno se encarga de combatir el crimen organizado?



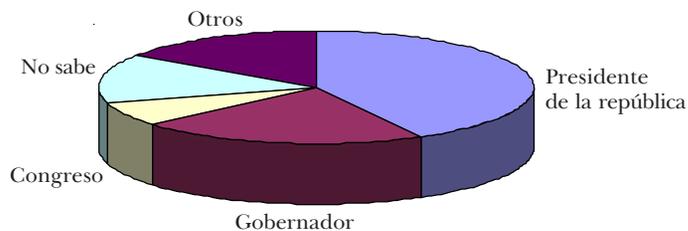
27. ¿Quién es el responsable de mantener en buen estado las calles de su ciudad?



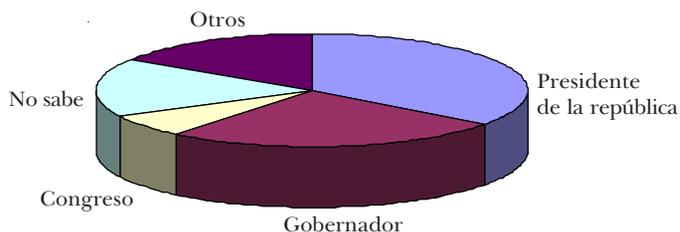
28. ¿Quién es el responsable de proporcionar el alumbrado público de su ciudad?



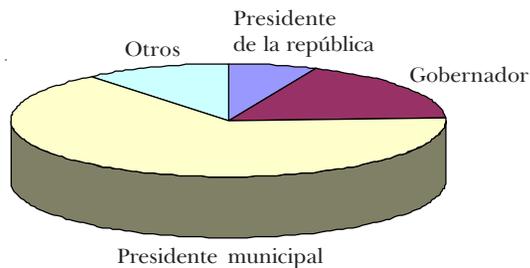
29. ¿Qué nivel de gobierno cobra el IVA que ud. paga cuando compra un bien o servicio?



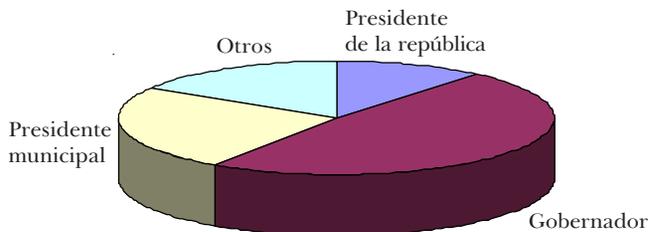
30. ¿Qué nivel de gobierno cobra el impuesto que se paga sobre el salario o las ganancias de los negocios de jefe de familia?



31. ¿Qué nivel de gobierno cobra el predial que ud. paga como impuesto sobre la propiedad de su casa?



32. ¿Qué nivel de gobierno cobra la tenencia de su carro?



Anexo B

RESULTADOS LOGIT

EDUCACIÓN

<i>Var. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
PROPEDUP	EDUC_KNW	0.7335	0.0001	3639.377	0.557
PROPEDUS	EDUC_KNW	0.6753	0.0001	3682.991	0.554
VIGCALP	KNOW_AUT	3.8305	0.0001	3294.728	0.604
VIGCALP	INTERCPT	4.4572	0.0002	1334.881	0.635
	Y_RESID	-1.9959	0.0204		
	Y_RESID2	0.3871	0.0076		
	KNOW_AUT	1.3484	0.0001		
PRGESTP	EDUC_KNW	0.1889	0.0002	1155.948	0.568
	INCOME	1.5352	0.0001		
	INCOME2	-0.1569	0.0001		
PRGESTS	EDUC_KNW	0.1571	0.0006	1228.917	0.56
	INCOME	1.5143	0.0001		
	INCOME2	-0.1563	0.0001		
MNTINSTE	INCOME	0.2759	0.0001	4352.179	0.517
	INCOME2	-0.0301	0.0001		
OBUILDP	EDUC_KNW	0.0345	0.0289	3924.915	0.517
	INCOME	0.297	0.0001		
	INCOME2	-0.0197	0.0001		
OBUILDS	EDAD	0.016	0.0001	4013.499	0.524
	INCOME	0.0631	0.0004		
ESC_SUFI	INCOME	0.358	0.0001	3243.03	0.531
	EDUC_KNW	-0.0381	0.0206		
PED_ESC	INCOME	0.5018	0.0001	2192.644	0.406
	EDUC_KNW	0.2455	0.0001		
CAL_EDU	EDUCA	0.3555	0.0001	4363.198	0.585
	EDUCA2	-0.0239	0.0001		
	INCOME	-0.337	0.0001		
	INCOME2	0.0304	0.0001		
	EDUC_KNW	-0.0313	0.0264		
IMPRCALE	INCOME	0.6546	0.0001	1667.626	0.411
	GOVSTAFF	-0.8382	0.0001		
	EDUC_KNW	0.3653	0.0001		
CHGCALED	GOVSTAFF	-0.4173	0.0001	4533.424	0.553
	KNOW_AUT	0.3214	0.0001		
CAST_EDU	EDAD	0.0273	0.0001	1107.213	0.563
	INCOME	1.083	0.0001		
	INCOME2	-0.1132	0.0001		
	GOVSTAFF	-0.9512	0.0001		
	KNOW_AUT	1.2432	0.0001		

SALUD

<i>Var. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
PROPSALD	EDAD	0.0554	0.0001	1789.844	0.468
	INCOME	0.0918	0.0061		
	EDUC_KNW	0.138	0.0001		
VIGCALSL	EDAD	0.0531	0.0001	1461.389	0.511
	INCOME	0.1501	0.0001		
	EDUC_KNW	0.3711	0.0001		
MNTINSTS	INTERCPT	0.5621	0.0001	4356.18	0.532
	EDUCA	-0.033	0.003		
OBUILDSL	EDAD	0.0557	0.0001	2116.503	0.48
	EDUC_KNW	0.186	0.0001		
HOSP_SUF	EDUCA	0.1621	0.0001	3272.869	0.582
	EDAD	0.0329	0.0001		
	EDUC_KNW	-0.0692	0.0009		
PED_HOSP	EDAD	0.0552	0.0001	2176.443	0.469
	GOVSTAFF	-0.3299	0.0475		
	EDUC_KNW	0.1874	0.0001		
CAL_SAL	SEXO	0.2648	0.0011	3808.193	0.622
	EDUCA	0.317	0.0001		
	INCOME	-0.1307	0.0198		
	INCOME2	0.0461	0.0001		
	INC_EDU	-0.0493	0.0001		
	OCUP1INC	-0.0428	0.0316		
IMPCALS	EDUC_KNW	-0.066	0.0001	1578.524	0.689
	INTERCPT	3.7472	0.0001		
	EDAD	-0.0108	0.0528		
	INCOME2	-0.0216	0.0001		
	OCUPAI	-0.3762	0.0162		
	GOVSTAFF	-1.186	0.0001		
	GLEV1_ST	1.0944	0.0036		
CHGCALSL	GOVSTAFF	-0.3459	0.0012	4526.022	0.549
	KNOW_AUT	0.3867	0.0001		
CAST_SAL	INTERCPT	6.5763	0.0001	854.774	0.721
	INCOME	-1.1195	0.0001		
	INCOME2	0.0802	0.0019		
	GOVSTAFF	-0.6856	0.0037		
	EDUC_KNW	0.0904	0.0576		

OBLIGACIONES CÍVICAS

<i>Vár. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
KNOW_AUT	INTERCPT	-0.7962	0.0001	3657.219	0.71
	SEXO	0.2858	0.0004		
	INC_EDU	0.014	0.0005		
	EDUCA	0.3079	0.0001		
	EDUCA2	-0.0154	0.0034		
	GOVSTAFF	0.6599	0.0001		
VOTO	INTERCPT	4.0338	0.0001	3677.251	0.647
	EDAD	-0.1448	0.0001		
	EDAD2	0.00136	0.0001		
	EDUCA	-0.0881	0.0001		
	OCUPA2	-0.2962	0.0008		
	Y_RESID	-0.3042	0.0001		
	EDUC_KNW	0.0666	0.0001		

PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA

<i>Vár. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
DPRGAPOV	INTERCPT	-0.79	0.0001	4514.693	0.546
	INCOME	0.2111	0.005		
	INCOME2	-0.0178	0.023		
	KNOW_AUT	0.2701	0.0004		
OPRGAPOV	INTERCPT	2.083	0.0001	1303.549	0.624
	OCUPA2	-0.5723	0.0003		
	Y_RESID	0.2463	0.0205		
	KNOW_AUT	0.5952	0.0023		
CAST_POV	EDAD	-0.0435	0.0001	4502.714	0.549
	EDAD2	0.000607	0.0001		
	INCOME	0.1757	0.0125		
	INCOME2	-0.0144	0.0472		
	OCUPA3	0.225	0.0062		

SEGURIDAD PÚBLICA

<i>Vár. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
PUB_SEC	INTERCEPT	-0.7637	0.0001	7115.569	0.556
	EDUC_KNW	0.0742	0.0001		
ORG_CRIM	INTERCEPT	0.8309	0.0001	4372.404	0.583
	EDUCA	-0.1898	0.0002		
	EDUCA2	0.00922	0.0239		
	EDUC_KNW	0.0551	0.0001		

SERVICIOS PÚBLICOS

<i>Vár. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
MNT_STRT	INTERCEPT	0.8148	0.0188	3638.341	0.613
	EDAD	-0.0512	0.0022		
	EDAD2	0.000439	0.0267		
	INCOME	-0.2813	0.0011		
	INCOME2	0.0187	0.0419		
	EDUC_KNW	0.0742	0.0001		
PUB_LIGT	INTERCEPT	0.4407	0.0274	3712.094	0.607
	Y_RES_ED	-0.0035	0.0001		
	INCOME	-0.3873	0.0001		
	INCOME2	0.0265	0.0037		

IMPUESTOS

<i>Vár. Dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Estimador del parámetro</i>	<i>Pr></i>	<i>-2 Log L</i>	<i>Valor C</i>
COBRAISR	INCOME	0.0903	0.0001	4211.574	0.556
	GOVSTAFF	-0.7603	0.0001		
	EDUC_KNW	0.1279	0.0001		
COBRAIVA	INTERCEPT	0.6050	0.0001	4284.991	0.609
	INC_EDU	0.0140	0.0001		
	EDUC_KNW	0.0634	0.0001		
CHG_PRED	SEXO	-0.1073	0.1239	4406.617	0.553
	EDUCA	0.1845	0.0001		
	EDUCA2	-0.0197	0.0001		
CHG_TENE	SEXO	0.9871	0.0001	3764.851	0.496
	EDUC_KNW	0.2638	0.0001		